



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS
MESTRADO EM GOVERNAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – MGAP
Especialização em Políticas Públicas e Gestão

Dissertação de Mestrado:

Dilemas da Ajuda Externa e da Apropriação de Políticas de Combate ao SIDA em Moçambique: O Caso do Conselho Nacional de Combate ao SIDA, 2005-2009.

Autor: Benedito de Álvaro José Manjate

Supervisor: Prof. Doutor Fidelx Kulipossa

Maputo, Dezembro de 2011

**DILEMAS DA AJUDA EXTERNA E DA APROPRIAÇÃO DE POLÍTICAS DE
COMBATE AO SIDA EM MOÇAMBIQUE: O CASO DO CONSELHO
NACIONAL DE COMATE AO SIDA, 2005-2009.**

Dissertação apresentada ao Júri da Faculdade de Letras e Ciências Sociais, em cumprimento parcial dos requisitos exigidos para a obtenção do grau de Mestre em Governação e Administração Pública na Universidade Eduardo Mondlane.

Benedito de Álvaro José Manjate

Maputo, Dezembro de 2011

Universidade Eduardo Mondlane
Faculdade de Letras e Ciências Sociais
Maputo – Moçambique

**DILEMAS DA AJUDA EXTERNA E DA APROPRIAÇÃO DE POLÍTICAS DE
COMBATE AO SIDA EM MOÇAMBIQUE: O CASO DO CONSELHO NACIONAL
DE COMBATE AO SIDA, 2005-2009.**

Dissertação apresentada em cumprimento parcial dos requisitos exigidos para a obtenção do grau de Mestre em Governação e Administração Pública no Departamento de Ciência Política e Administração Pública da Faculdade de Letras e Ciências Sociais, Universidade Eduardo Mondlane

Mestrando: Benedito de Álvaro José Manjate

Supervisor: Prof. Doutor Fidelx Kulipossa

Maputo, Dezembro de 2011

O Júri			Data ____/____/____
O Presidente _____	O Supervisor _____	O Oponente _____	

Índice	Página
Declaração de Autoria.....	i
Agradecimentos	ii
Dedicatória	iv
Lista de Mapas, Gráficos, Tabela, Caixas e Anexos.....	v
Abreviaturas/Acrónimos.....	vi
Resumo	viii
Capítulo 1: Introdução.....	1
1.1 Contextualização do Problema	1
1.2 Objectivos do Estudo.....	2
1.3 Formulação do Problema.....	3
1.3.1 Questões - Chave	3
1.3.2 Hipóteses do Estudo	4
1.3.2.1 Justificação das Hipóteses	4
Capítulo 2: Definição Teórico-Conceitual.....	9
2. 1 Definição de Conceitos-Chave	9
2.1.1 Ajuda Externa	9
2.1.1.1 O Debate sobre a Eficácia da Ajuda Externa	11
2.1.1.2 Argumentos Contra Ajuda Externa	11
2.1.1.3 Argumentos a Favor da Ajuda Externa	11
2.1.1.4 Eficácia do Condicionismo da Ajuda Externa.....	12
2.2 Apropriação (Ownership).....	13
2.3 Desenvolvimento (Social)	14
2.4. Referencial Teórico	15
Capítulo 3 - Metodologia de Investigação do Problema	18
3.1 Operacionalização das Hipóteses	18
3.1.1 Identificação de Variáveis Independentes e Dependentes.....	18
3.1.2 Identificação dos Indicadores de Cada Uma das Variáveis Independentes.....	19
3.2 Métodos Específicos Utilizados na Recolha de Dados	21

3.2.1 Método Histórico.....	21
3.2.2 Observação Directa.....	22
3.2.3 Técnica Documental	22
3.2.4 Entrevistas	22
Capítulo 4: As Motivações e os Fundamentos da Ajuda Externa.....	24
4.1 Objectivos da Ajuda	25
4.2 Evolução da Ajuda ao Desenvolvimento.....	26
4.3 A Fundamentação Teórica das Políticas de Ajuda Externa.....	29
4.4 Uma Análise à Questão da Eficácia e o Repensar da Ajuda ao Desenvolvimento	31
Capítulo 5: Constrangimentos para a Apropriação de Políticas	33
5.1. Apropriação Versus Influência dos Doadores	33
5.1.1 Motivos da Perda da Apropriação nos Países Africanos e em Moçambique	35
5.1.1.1. Criação de Planeamentos Conjuntos por parte dos Doadores	35
5.1.1.2 Uso da Ajuda para Manutenção do Apoio Político	35
5.1.1.3. Aumento dos Condicionaisismos.....	36
5.2. Condicionaisismos	37
5.2.1. Argumento a Favor da “Ajuda” Condicionada.....	37
5.2.2. Argumentos Contra a “Ajuda” Condicionada	39
5.2.2.1 O Argumento Sobre a Ineficiência	39
5.2.2.2 O Argumento Moral	40
5.2.2.3 Argumento Assente na Economia Política	40
5.2.2.4 O Argumento Económico.....	41
Capítulo 6: Ajuda Externa e a Apropriação de Políticas de Combate ao SIDA em Moçambique: Caso do CNCS.....	43
6. 1 Contexto de Políticas	43
6.2 Quadro Institucional	45
6.2.1 Conselho Nacional de Combate ao SIDA (CNCS)	45
6.2.2 Programa Nacional de Controlo do SIDA (NACP)	46
6.3 Parcerias Públicas e Privadas para o HIV e SIDA	47
6.4 As Fontes Financeiras e as Modalidades de Financiamento	49
6.4.1 Fontes Públicas de Financiamento	50

6.4.2 Fontes Internacionais de Financiamento ao HIV e SIDA	51
6.4.2.1 Fundo Presidencial de Emergência para o SIDA (PEPFAR)	51
6.4.2.2 Fundo Global para o SIDA, Tuberculose e Malária (GFATM)	52
6.4.2.3 Programa MAP do Banco Mundial	53
6.4.2.4 Nações Unidas	54
6.5 Mecanismos de Financiamento	54
6.5.1 Apoio ao Orçamento Geral e Apoio ao Orçamento Sectorial	54
6.5.2 Fundos para o HIV e SIDA Canalizados Através do CNCS	56
6.6 Análise da Dependência em Relação à Ajuda Externa e ao Mecanismo de Financiamento de Projectos	58
6.7 Causas da Falta de Apropriação de Políticas em Moçambique	59
6.8 A Questão da Apropriação e a Influência dos Doadores no Apoio ao Orçamento	60
6.8.1 Doadores vs CNCS: Dilemas e Tendências de Desempenho	62
Capítulo 7: Conclusões e Recomendações	66
7.1 Conclusões	66
7.2 Recomendações	69
Referências Bibliográficas	73
Anexos e Apêndices	77

Declaração de Autoria

Eu, Benedito de Álvaro José Manjate, declaro por minha honra que o presente trabalho é inteiramente da minha autoria, nunca foi apresentado, na sua essência, para a obtenção de qualquer grau acadêmico, e que ele constitui o resultado da minha investigação pessoal, estando indicadas no texto e na bibliografia as fontes utilizadas.

(Benedito de Álvaro José Manjate)

Agradecimentos

Em primeiro lugar, a Deus, que me permitiu vivenciar as experiências que me remeteram às questões abordadas neste trabalho e ainda me proporcionou a dádiva de conviver com pessoas maravilhosas, a quem passo a agradecer nominalmente;

À minha família, em especial aos meus pais e avós, pelo acompanhamento na minha jornada académica e aos meus irmãos, Anacleto, Nélio, Ciano, Joana e Linda, cuja presença é por si só factor motivador, ao me incentivarem a saber aproveitar o tempo para a materialização do presente trabalho;

Ao meu filho Walney e à minha esposa Ercília que souberam compreender minha ausência, mesmo quando eu estava fisicamente presente;

Ao meu supervisor, Prof. Doutor Fidelx Kulipossa, eterno mestre, crítico e estimulador de minhas produções, ouvinte das minhas digressões, colaborador incansável nas reflexões sobre cada capítulo deste trabalho que se tornou mais simples, graças a esta possibilidade do seu acompanhamento e partilha;

Aos docentes do MGAP (2009/2010) da FLCS da UEM, especialmente, ao Prof. Doutor José Jaime Macuane, Prof. Doutor Laudemiro Francisco, Prof. Doutor Eduardo Siteo, Prof. Doutor João Pereira, Prof. Doutor Bernard Weimar, Prof. Doutor Fidelx Kulipossa, Prof. Doutor Joaquim Manjate, Prof. Doutor Cardoso Muendane, Msc. Salim Valá, Prof. Doutora Ana Loforte, Prof. Doutora Maria Antónia Lopes que contribuíram a cada apresentação na sala de aulas e fora dela, colocando os seus conhecimentos à disposição e criando alicerces fortes para o reavivar do fósforo do conhecimento em mim e demais colegas.

Aos meus colegas de turma a quem muitas vezes recorri para esclarecimentos de dúvidas, em especial ao meu grupo de estudo composto por Pedro Guliche, Bernardino Bilério, Amélia Maduela, Euclides Rangel, Canhembra, Emília Cabral, e Hélder Machango.

Aos colegas e companheiros do CNCS, especialmente aos Drs. Rogério Moreira, Samuel Quive, Pedro Cavele, Florinda Ibrahim e Ivo Cumbane pelo incentivo e contribuições dados

ao trabalho; aos colegas do NP de Gaza, Rita Bila, Gertrudes Jamisse, Aniceto Macane, Carlos Matsinhe, Sandro Fernandes, entre outros, com quem, além da amizade, compartilho o trabalho e as utopias imprescindíveis ao assumirmos os desafios de cada projecto.

Aos amigos e colegas da UP Gaza, em especial ao Prof. Doutor Gustavo Dgedge, Mestre Chambisse, Msc. Mário Mondlane, drs. Mário Chemane e Albino Simione pelo apoio e encorajamento nos momentos mais difíceis em que devia dividir o trabalho em Gaza e a faculdade em Maputo;

Às Senhoras Alice Preciosa, Celina Muthambe, Constância Ofisso e Célia Olinda pela predisposição em ajudar de forma incansável para que as minhas viagens diárias de Xai-Xai a Maputo fossem uma realidade;

Aos Parceiros do CNCS, especialmente, os Drs. Miguel Aragón (UNAIDS), Abdou Moha (OMS), Birgit Victor (DANIDA), Federico Rocuts (GTZ), entre outros, que se dispuseram a dar suas valiosas contribuições a este trabalho, incluindo todo o apoio necessário para análise do problema da ajuda externa.

A todos, e em homenagem especial a todos que souberam valorizar e estimular esta iniciativa de viagens diárias Xai-Xai/Maputo em busca do saber, o meu *Khanimambo*.

Dedicatória

Ao meu filho Walney,

Por tudo o que ele significa para mim;

À minha esposa e companheira Ercília,

Pela força e compreensão em vários momentos.

À minha família inteira e a todos que directa
ou indirectamente me têm ajudado a encarar a vida

Lista de Mapas, Gráficos, Tabela, Caixas e Anexos

MAPAS

Mapa 4.1	Prevalência do HIV por Província	26
----------	----------------------------------	----

GRÁFICOS

Gráfico 4.1	Orçamento do CNCS 2004 – 2010	28
Gráfico 4.2	Execução do Orçamento do CNCS 2004 – 2010	28
Gráfico 6.2	Despesa Total com HIV e SIDA (2004-2008)	56
Gráfico 6.3:	Variações Anuais nas despesas com o SIDA (2004-2008)	57

TABELAS

Tabela 6.1:	Custos Totais e Anuais por intervenção, Plano Estratégico Nacional	47
Tabela 6.2:	Fundos Globais para SIDA, TB e Malária do GF para o MISAU (Milhões de USD)	53

CAIXAS

Caixa 6.1 :	Funções Adicionais da Sociedade Civil	48
Caixa 6.2:	Vantagens e desvantagens comparativas do Apoio aos Programas	55

ANEXOS

Anexo 1:	Decreto N° 10/2000, de 24 de Maio (Cria o CNCS)
Anexo 2:	Estrutura - Organigrama do CNCS
Anexo 3:	Lista Detalhada das Fontes Financeiras Internacionais de Fundos para o HIV e SIDA em Moçambique (2007/2008)
Anexo 4:	Memorando de Entendimento entre o CNCS e Parceiros do Fundo Comum

APÊNDICES

Apêndice 1:	Guião de Entrevistas com Parceiros do CNCS
Apêndice 2:	Guião para Entrevistas com Responsáveis pelos Programas de Combate ao SIDA (CNCS)

Abreviaturas/Acrónimos

AOD	Assistência Oficial ao Desenvolvimento
APD	Ajuda Pública ao Desenvolvimento
ARV	Anti-Retrovirais
ATV	Aconselhamento e Testagem Voluntária
AMETRAMO	Associação dos Médicos Tradicionais de Moçambique
AMOSAPU	Associação Moçambicana de Saúde Pública
AR	Assembleia da República
BM	Banco Mundial
CAD	Comité de Ajuda ao Desenvolvimento
CBO	Congressional Budget Office
CD	Cuidados Domiciliários
CDC	Centro de Controlo de Doenças
CEPAL	Comissão Económica para América Latina
CT	Cooperação Técnica
CFMP	Cenário Fiscal de Médio Prazo
CNCS	Conselho Nacional de Combate ao SIDA
CNUCED	Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento
DANIDA	Agência Dinamarquesa de Cooperação Internacional
DERP	Documentos Estratégicos de Redução da Pobreza
EAP	Estratégia de Aceleração de Prevenção
ECDPM	European Centre for Development Policy Management
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATVS	Gabinete de Aconselhamento e Testagem Voluntária
GdM	Governo de Moçambique
GF	Fundo Global (Global Fund)
GTZ	Cooperação Técnica Alemã
GFATM	Fundo Global de Combate ao SIDA, Tuberculose e Malária (Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria)
HIV	Vírus de Imunodeficiência Humana
IDS	Inquérito Demográfico de Saúde
IEC	Informação, Educação e Comunicação
IFI	Instituições Financeiras Internacionais
INS	Instituto Nacional de Saúde
INSIDA	Inquérito Nacional de Prevalência, Riscos Comportamentais e Informação sobre o HIV e SIDA
ITS	Infecções de Transmissão Sexual
IVA	Imposto Sobre o Valor Acrescentado
MEGAS	Medição dos Gastos em SIDA (ver NASA)
MdE	Memorando de Entendimento
MISAU	Ministério da Saúde
MONASO	Rede Moçambicana de Organizações Contra o SIDA
MSF	Médicos Sem Fronteira
NACP	National AIDS Control Programme (Programa Nacional de Controlo do SIDA)
NP	Núcleo Provincial
ODM	Objectivos de Desenvolvimento do Milénio
OE	Orçamento do Estado
OMS	Organização Mundial da Saúde
OCBs	Organizações Comunitárias de Base
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico
OBFs	Organizações Baseadas na Fé
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas

ONUSIDA	Programa Conjunto das Nações Unidas para o HIV e SIDA
OSC	Organizações da Sociedade Civil
PAPs	Parceiros de Apoio Programático
PAFs	Performance Assessment Frameworks
PARPA	Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta
PEPFAR	Fundo Presidencial de Emergência do Governo Americano para o SIDA
PEN	Plano Estratégico Nacional
PENSAUDE	Plano Estratégico Nacional no Sector de Saúde
PES	Plano Económico e Social
PD	Países Desenvolvidos
POA	Plano Operativo Anual
PIB	Produto Interno Bruto
PTV	Prevenção da Transmissão Vertical
PVHIV	Pessoas Vivendo com HIV
PVDs	Países em Vias de Desenvolvimento
SC	Sociedade Civil
SISTAFE	Sistema de Administração Financeira do Estado
SIDA	Síndrome de Imunodeficiência Adquirida
SWAPs	Sector Wide Approaches
TARV	Tratamento Anti Retroviral
TB	Tuberculose
UNDAF	Quadro das Nações Unidas de Assistência ao Desenvolvimento
USAID	United States Government (Governo dos Estados Unidos da América)

Resumo

Na última década houve uma mudança significativa no paradigma da prestação de ajuda externa, definida na Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda de 2005. No centro deste novo paradigma está a ideia de *ownership* (apropriação) do país. Os governos que recebem ajuda externa são encorajados a apropriarem-se das políticas de desenvolvimento e das actividades da ajuda ao desenvolvimento nos seus países, a estabelecer sistemas de coordenação dos doadores, e a aceitar apenas ajuda que responda às suas necessidades. Pelo contrário, em muitos países africanos dependentes da ajuda, incluindo Moçambique, os doadores têm tendência a dominar o processo de tomada de decisões em relação às políticas a adoptar, à forma como a ajuda é empregue, e às condições ligadas ao seu desembolso, especialmente na área de combate ao SIDA e que é coordenada pelo CNCS. Este trabalho mostra que contra todas as expectativas de bom senso, a alta dependência tem redundado em alarmantes níveis de subserviência do governo em relação aos doadores, colocando o Governo sem alternativas de apropriação clara dos Programas e Políticas de Combate ao SIDA. Neste trabalho, constata-se que nas modalidades em que a ajuda externa é processada ela não poderá melhorar de forma clara os problemas dos infectados e afectados pelo HIV, nem sequer desenvolver o país. O argumento central é de que o condicionalismo da ajuda externa tem vindo a ser alvo de contestação social e económica, fazendo com que o Estado enfrente algumas dificuldades na formulação, implementação e apropriação de políticas claras num contexto multidimensional, estrutural e dinâmico da dependência de ajuda externa. Neste quadro, acredita-se que são os próprios moçambicanos que de forma responsável devem, paulatinamente, construir as soluções dos seus problemas e do seu desenvolvimento nos processos de satisfação das suas necessidades quotidianas. Assim, a ajuda externa só terá serventia para o desenvolvimento da sociedade moçambicana se ajudar o Estado na criação dum quadro que permita aos moçambicanos apropriarem-se e afirmarem a sua autonomia individual no processo de emancipação social, política e económica.

Palavras-chave: Ajuda Externa; Apropriação; Desenvolvimento e HIV/SIDA

Capítulo 1: Introdução

1.1 Contextualização do Problema

O trabalho que a seguir se apresenta gravita em torno dos dilemas da ajuda externa e da apropriação das políticas de combate ao SIDA em Moçambique, tomando o Conselho Nacional de Combate ao HIV e SIDA como estudo de caso. O tema é pertinente, uma vez que a efectividade do impacto da assistência ao desenvolvimento de Moçambique na área do HIV e SIDA não é uma questão consensual nos debates e análises feitos no espaço público nacional. Para uns, a ajuda externa é vantajosa para o desenvolvimento do país e ela representa uma atitude filantrópica das nações ricas. Nas antípodas, estão os que olham com profundas reservas à efectividade do auxílio externo no desenvolvimento do país.

O principal argumento dos que defendem a ajuda externa é a presunção de que ela é a única forma através da qual um país pode sair da pobreza e lograr sucesso no desenvolvimento. Sem o auxílio externo, crêem, é difícil para um país pobre garantir o fomento da produtividade interna. Em contramão, os que olham à ajuda externa com desconfiança argumentam que a pobreza é funcional para a reprodução do sistema capitalista e a ajuda externa assenta em moldes instrumentais que servem aos interesses dos próprios doadores. É face a estes pressupostos que se centram as nossas questões: será que a pouca apropriação concorre para a fragilização do combate ao SIDA? Quais são as consequências dos condicionalismos financeiros para o combate ao HIV e SIDA e para o desenvolvimento do país em geral?

Para o efeito, encontramos o Conselho Nacional de Combate ao SIDA coordenando a resposta nacional, junto dos outros actores internos e externos, onde conta com contribuições do Governo Moçambicano e de diversos parceiros internacionais, através das diversas fontes de financiamento, canalizando de formas diversas aos vários níveis de gestão e de prestação de serviços dentro do sector.

No presente trabalho constitui nosso cometimento compreender e reflectir sobre a complexidade da interacção dos vários actores no processo de financiamento externo e apropriação de políticas de combate ao SIDA em Moçambique.

O estudo estruturar-se-á em sete partes. A presente introdução é seguida pela segunda secção referente ao enquadramento conceitual, onde procurar-se-á discutir a Ajuda Externa, como surgem os condicionalismos e qual é a sua racionalidade, os problemas ligados à eficácia e apropriação do condicionalismo bem como tecer algumas críticas à volta desta abordagem. A terceira secção irá tratar da metodologia usada e o enfoque da sua relevância para os objectivos do presente trabalho. Na quarta secção são analisadas as motivações, questões de Políticas, fundamentos e eficácia da Ajuda Externa, sendo que na secção seguinte é feita a análise em torno dos constrangimentos para a apropriação de políticas de combate ao SIDA e os argumentos a favor e contra a ajuda condicionada. Na sexta secção, é analisado o processo de apropriação para a eficácia do financiamento externo condicionado em Moçambique com especial enfoque no processo de coordenação e resposta no combate ao HIV e SIDA. Nesta secção, procurar-se-á estudar o debate trazido no primeiro capítulo relacionando-o com um caso específico de condicionalismo e apropriação (Conselho Nacional de Combate ao SIDA, no período 2005-2009). Por fim, à última secção caberão as conclusões e recomendações.

1.2 Objectivos do Estudo

O estudo procura identificar e reflectir em torno dos dilemas de ajuda externa e apropriação de políticas de combate ao SIDA e desenvolvimento social em Moçambique, tomando o Conselho Nacional de Combate ao SIDA, entidade coordenadora da resposta nacional em Moçambique, como um estudo de caso.

Os objectivos específicos do estudo compreendem uma reflexão sobre os condicionalismos impostos pelos doadores sobre os financiamentos dos programas de combate ao SIDA, coordenados pelo CNCS em Moçambique. Igualmente, o estudo objectiva analisar até que ponto a falta de apropriação das políticas de combate ao SIDA pelo governo moçambicano, constitui um dos motivos da ineficácia da ajuda externa. E, por fim, o estudo procura também responder esta pergunta:

Quais são as causas e consequências dos problemas que ocorrem na implementação das diferentes estratégias de resposta ao SIDA na promoção da qualidade de vida dos moçambicanos infectados e afectados por esta pandemia?

Responder esta pergunta reveste-se de grande importância académica e prática, porquanto não se sabe se os problemas identificados na coordenação da resposta pelo CNCS, apropriação de políticas pelo Governo e financiamento externo pelos doadores em Moçambique, explicam ou não os dilemas que se levantam no combate ao SIDA em Moçambique. Igualmente, verifica-se a falta de consensos sobre os factores que constroem o financiamento externo e apropriação de políticas de combate ao SIDA em Moçambique. É nesta perspectiva que este estudo procura dar respostas a estas questões de pouca apropriação, condicionalismos externos e consequente fragilização dos programas de combate ao SIDA em Moçambique. Todavia, há que realçar que respostas a estas questões revestem-se de grande relevância académica e prática pois eles podem alargar o nosso conhecimento sobre a problemática e sugerir acções concretas para ultrapassar tais dilemas.

Portanto, há a notar que o reconhecimento de que a questão do financiamento externo e a apropriação local dos programas de combate ao SIDA cobrem um dos mais importantes problemas do País, tanto no que diz respeito à necessidade de redução do número de novas infecções pelo HIV e SIDA, como na necessidade de um desenvolvimento social e sustentável do País, daí a necessidade de darmos uma singela contribuição para este fervoroso debate da actualidade.

1.3 Formulação do Problema

1.3.1 Questões - Chave

Para examinar os problemas que se levantam na ajuda externa e na apropriação de políticas de combate ao SIDA em Moçambique, este estudo levanta as seguintes questões de partida:

Até que ponto a pouca apropriação dos programas de combate ao SIDA concorre para a fragilização dos programas de combate ao SIDA em Moçambique?

Quais são as consequências dos condicionalismos financeiros para o combate ao HIV e SIDA e para o desenvolvimento do país em geral?

Por que é que a ajuda concedida a Moçambique apresenta condicionalismos que podem trazer, até certo ponto, conflitos sociais, económicos e políticos?

1.3.2 Hipóteses do Estudo

Para responder às questões anteriormente levantadas, o estudo parte das seguintes hipóteses:

A pouca apropriação dos programas de combate ao SIDA conduz à ineficácia dos financiamentos externos aos programas de combate ao SIDA.

Os condicionalismos impostos pelos doadores ao país receptor podem ter efeitos tanto positivos como negativos para Moçambique, dependendo do contexto.

A ajuda externa pode conduzir à ociosidade do país receptor e, por consequência, agravar a sua situação de dependência em relação aos doadores.

1.3.2.1 Justificação das Hipóteses

A primeira hipótese baseia-se na verificação empírica da realidade moçambicana, em que grande parte dos programas de combate ao SIDA, sob a liderança do CNCS, continua clamando por uma maior apropriação tanto pela sociedade civil (agentes implementadores), como por parte do Governo. Este facto, em parte, deve-se à ineficácia dos processos e procedimentos que conduzem a capacidade da equipe em influenciar os acordos olhando para os seus contextos e realidades sócio-históricas e culturais. Igualmente, o grau de *ownership* da sociedade civil continua muito aquém do desejado, o que constituiria um indicador de sustentabilidade política. Face a isto e segundo a literatura internacional, julga-se que o conceito de *economicamente independente* não é realista ou apropriado dada a natureza das actividades realizadas pelos parceiros na perspectiva de integração com outras instituições e projectos (Alumira et al. 2005; FAO 2001).

Ora, parece-nos que esta pouca apropriação, derivada da ineficácia dos processos e procedimentos decorrentes do financiamento externo, está a contradizer o estipulado nos documentos oficiais definidos pelo Governo, onde a resposta aos desafios que o combate ao SIDA nos coloca depende do comprometimento de todos os intervenientes directos e indirectos. Isto significa que a eficácia na apropriação dos programas de combate ao SIDA, requer recursos adequados e sistemas robustos; Precisa de estar baseada em boas provas científicas; ter níveis elevados de apoio, tanto das autoridades estatais, como das autoridades

tradicionais (líderes religiosos e chefes tribais); e deve estar em consonância com a melhor resposta ao HIV e à SIDA.

Embora este debate sobre a ajuda não tenha terminado, pelo menos identifica o conjunto de problemas e custos associados à questão da apropriação de políticas e os condicionalismos, dentre outros, e aponta para os factores que influenciam o desenho das políticas e condições que são impostas por ela.

A falta de apropriação dos programas de combate ao SIDA em Moçambique pode ser vista como uma das causas da ineficácia da ajuda externa, porque aumenta a influência dos doadores na formulação de políticas, a fragmentação das políticas e o fardo administrativo. Os doadores dominam o processo de auxílio, prestando uma inadequada atenção nas preferências dos governos no modo de utilizar e distribuir a ajuda. Assim, mesmo os projectos identificados pelos doadores como sendo bons e efectivos são frequentemente inviabilizados por causa da falta de integração e de apropriação por parte dos governos locais.

A segunda hipótese coloca os condicionalismos impostos pelo doador como entraves ao processo de minimização dos efeitos da pandemia, num contexto em que maior parte do orçamento virado a esta área depende de intervenções externas. Ora, a inexistência de um capital financeiro, entendido como a existência de certos níveis de poupanças, activos líquidos, etc. concorre para a falta de promoção eficaz para a resposta ao HIV e SIDA. Por outro lado, a falta de consistência nos processos de mobilização dos recursos pelos actores e intervenientes no processo, devido aos condicionalismos impostos pelos doadores leva a uma descontinuidade e falta de sustentabilidade dos projectos em implementação, complementando os exíguos recursos internos que são disponibilizados pelo Governo. Experiências de desenvolvimento bem-sucedidas de várias partes do mundo apontam estes factores como cruciais para o sucesso de qualquer actividade de desenvolvimento social (Uphoff, Esman and Krishna, 1998: 198-213).

Nesta hipótese é importante realçar que tal como a ONUSIDA (2005:63) afirma, o colapso de sistemas políticos, choques globais, políticos e económicos, são vectores importantes para o alcance dos propósitos dos Estados para os esforços de combate ao SIDA. Ora, em Moçambique, encontramos em alguns contextos choques derivados dos processos de financiamento externo, os quais acabam tendo, provavelmente, um impacto significativo

sobre os esforços empreendidos na abordagem e apropriação de melhores práticas de recepção de financiamento e consequente combate ao SIDA.

No que tange à falta de apropriação dos beneficiários dos projectos e programas de desenvolvimento, encontramos os doadores que dominam o processo de auxílio, prestando uma inadequada assistência nas preferências dos governos no modo de utilização e distribuição da ajuda. Assim, mesmo os projectos identificados pelos doadores como sendo bons e efectivos são frequentemente inviabilizados por causa da falta de integração e de apropriação por parte dos governos locais que posteriormente as vêem como da responsabilidade dos doadores. Portanto, a apropriação em Moçambique não deverá apenas referir-se à auto-responsabilização por parte do Estado e de seus representantes pelos processos de combate ao SIDA, mas, sim, deverá incluir também os grupos-alvo e suas organizações, assim como importantes actores/grupos dos mais variados sectores da sociedade. Neste contexto, a apropriação é considerada um parâmetro variável; sempre que se verificar que ainda há uma falta de apropriação, ela terá de ser promovida no discurso de uma medida de desenvolvimento.

Whitfield e Maipose (2007) afirmam que o fraco apoio doméstico dos governos, juntamente com a sua dependência da ajuda para garantir a legitimidade política, são, portanto, incentivos fortes para que os governos se mantenham numa posição subalterna em relação aos doadores. Ao mesmo tempo, as condições de negociações permanentes e envolvimento institucional criam desincentivos fortes para os países que recebem a ajuda em questionar a sua subordinação.

Em suma, os governos aceitam o seu posicionamento subordinado e a inevitabilidade de envolvimento profundo dos doadores na definição de políticas, para depois adoptar estratégias que podem maximizar o seu controlo nesse contexto. Estas não foram estratégias bem sucedidas quanto ao objectivo de garantir a apropriação, mesmo se garantirem a continuidade (e muitas vezes o aumento) dos fluxos de ajuda.

No que tange à terceira hipótese, verifica-se, aparentemente, que a pressão exercida sobremaneira junto dos parceiros de financiamento e implementação da resposta, conduz à ociosidade de Moçambique e agrava a sua situação de dependência em relação aos doadores.

O argumento central é de que o papel e o condicionalismo da ajuda externa são alvo de contestação política, social e económica, contribuindo para o efeito as diversidades de interesses dos agentes na economia fazendo com que o Estado enfrente algumas dificuldades na formulação e implementação de políticas num contexto multi-dimensional, estrutural e dinâmico da dependência de ajuda externa. Este facto leva a que a eficácia do condicionalismo da ajuda seja um campo de contestação e conflito social que engloba interesses diversos e que muitas vezes tais interesses influenciam a tomada de decisões e, provavelmente, os resultados das mesmas.

Por um lado, embora se reconheça o contributo da ajuda para os países receptores¹ é de ressaltar que esta também acarreta custos, uma vez que o Estado e sua economia podem se tornar ociosas e dependentes da mesma, se assumirmos que a ajuda externa nunca é integralmente gratuita, dada a existência de inúmeros condicionalismos que, não menos vezes, não tomam em conta as dinâmicas e realidades específicas do país, o que acaba condicionando a sua eficácia para o país. Se assim for, temos que assumir que a influência e a apropriação das políticas públicas de combate ao SIDA devem ser exercidas nos diferentes grupos de interesses e, também, devem ser influenciadas por estes grupos, e aí, o governo pode/deve usar medidas propostas pelos doadores para promover os seus próprios interesses, embora possam diferir do interesse dos doadores.

Portanto, as variáveis contidas nestas hipóteses não são as únicas causas que explicam os dilemas que se levantam na apropriação dos programas de combate ao SIDA e promoção do desenvolvimento social no país, daí que, este estudo assume uma multiplicidade de factores que actuando em combinação ou isoladamente explicam tais dilemas. Isto mostra, claramente, que este estudo procura estabelecer relações assimétricas entre variáveis que sob determinadas condições actuam tornando provável a ocorrência do problema identificado. Esta visão do papel das relações assimétricas nas hipóteses é relevante pois, como António Carlos Gil argumenta,

As relações assimétricas indicam que os fenómenos não são independentes entre si (relações simétricas) e não se relacionam mutuamente (relações recíprocas), mas que [uns] exerce [m] influência sobre o [s] outro [s] (Gil, 1989: 38).

¹ Na área de combate ao SIDA, vista como um contributo valioso para a redução das infecções, provisão de serviços de saúde básicos e, conseqüentemente, melhoria da qualidade de vida dos cidadãos infectados e afectados.

Este é o caso das variáveis independentes contidas nas hipóteses avançadas neste estudo, que exercem influência sobre a variável dependente, trazendo a necessidade do cruzamento dos problemas para a identificação da melhor via para a solução do mesmo.

Capítulo 2: Definição Teórico-Conceitual

2.1 Definição de Conceitos-Chave

Para se compreender a natureza dos dilemas que se levantam na ajuda externa e apropriação de políticas de combate ao SIDA em Moçambique, é necessário definir resumida e nominalmente os conceitos-chave deste estudo: ajuda externa, apropriação (*ownership*), desenvolvimento e combate ao SIDA. O que são estes conceitos e em que sentido são utilizados neste estudo?

2.1.1 Ajuda Externa

De acordo com a definição do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), a ajuda internacional engloba o conjunto dos donativos ou empréstimos em condições financeiras bonificadas provenientes de organismos públicos ou das suas agências executoras e destinado a promover o desenvolvimento económico e o bem-estar dos países em vias de desenvolvimento (PVD'S). A ajuda internacional é também conhecida por Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) ou, na sigla inglesa ODA – (Moreira, 2004).

No sentido estrito são os fluxos de poupança de não residentes de um determinado país para o outro. Estes fluxos incluem normalmente empréstimos com condições de reembolso concessionais (baixas taxas de juros, períodos de reembolso prolongados e períodos graça), donativos em espécie ou monetários. Não se incluem na categoria de ajuda o investimento directo estrangeiro (IDE), a compra de activos financeiros por não residentes, os empréstimos bancários e os créditos às exportações para os países importadores, todos eles elementos da poupança privada, negociáveis no mercado. A ajuda externa é, normalmente canalizada por países (bilateral), por agências multilaterais especializadas [por exemplo, o Sistema das Nações Unidas, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional] e por instituições de caridade (ONG's) - (Castel Branco, 1994: 14).

A ajuda externa pode ser destinada ao apoio da Balança de Pagamentos ou ligada a empreendimentos específicos e, em ambos os casos, ela pode ser condicionada no sentido de que o país receptor é obrigado a definir bens e serviços originários do país devedor e, não condicionada quando esta condição não é imposta ao receptor (Idem).

De acordo com o estudo do CBO²(1997), a ajuda pública ao desenvolvimento consiste em doativos ou empréstimos que uma organização governamental ou multilateral dá a um país em desenvolvimento para promover o desenvolvimento económico e o bem-estar. Esta assistência deve ser canalizada em termos concessionais, que no caso de empréstimo significa que pelo menos 25% do mesmo deve ser em forma de doativos.

De acordo com McGillivray *et al.*(2005:2) “a provisão da ajuda internacional, como sabemos hoje, começou depois da IIª Guerra Mundial. O Plano Marshall financiado pelos EUA foi anunciado em 1947 e envolveu a provisão de fundos para a reconstrução da Europa. Este plano foi amplamente considerado como um grande sucesso com muitos países europeus atravessando um período de rápida industrialização durante os últimos anos da década de 1940 e os primórdios da década de 1950. Isto também estreitou a relação entre os EUA e a Europa enquanto continham a expansão Soviética. Em 1949, seguindo o sucesso do Plano Marshall, o Presidente norte-americano, Truman, anunciou um Programa maior de aumento da assistência externa aos países em desenvolvimento” .

Os efeitos da ajuda externa dependem dos propósitos da sua concessão. A ajuda concedida por razões ou propósitos diferentes, provavelmente terá efeitos diferentes no desenvolvimento. Assistência desenhada para promover reformas económicas ou aumentar métodos de produção e desenvolvimento social tende a ter um grande impacto no desenvolvimento do que assistência militar que tem objectivo de construir uma força armada forte nos países receptores (CBO, 1997).

Além disso, tanto os fluxos brutos como líquidos da ajuda têm vantagens e desvantagens nas análises de efeitos da assistência financeira no desenvolvimento social.

Para o presente trabalho, adoptamos o conceito do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), em que a ajuda internacional engloba o conjunto dos doativos ou empréstimos em condições financeiras bonificadas proveniente de organismos públicos ou das suas agências executoras e destinado a promover o desenvolvimento económico e o bem-estar dos países em vias de

² Congressional Budget Office

desenvolvimento, neste caso concreto de Moçambique, no apoio aos programas de combate ao SIDA.

2.1.1.1 O Debate sobre a Eficácia da Ajuda Externa

Segundo McGillivray *et al.* (2005), o 1º estudo da relação entre a ajuda externa e desenvolvimento económico e social foi dado em 1970 por Griffin e Enos. Desde então, vários estudos que se apoiam nos mesmos princípios teóricos (modelo de Harrod-Domar) têm sido publicados.

Existe uma contradição entre os estudos feitos com base em perspectivas diferentes. Os estudos feitos em perspectiva microeconómica que analisam o impacto da ajuda externa nos projectos específicos como a educação, saúde, etc. mostram resultados significativamente positivos em comparação com estudos feitos na perspectiva macroeconómica.

2.1.1.2 Argumentos Contra Ajuda Externa

Uma corrente destes afirma que a ajuda tem sido ineficaz no desenvolvimento económico e social dos sectores³. Michaloupoulos e Sukhatme (1989) assim como White (1992a) e Boone (1996) etc., tiveram uma influência particular na visão comum desta corrente.

Outro argumento contra a ajuda externa tem a ver com o condicionalismo. Os recursos financeiros da ajuda correspondem à poupança dos não residentes e estes são, normalmente, acompanhados por alguns condicionalismos⁴ (Serra, 2001).

2.1.1.3 Argumentos a Favor da Ajuda Externa

A corrente a favor sustenta que esta é eficaz para os países receptores no alcance das metas para as quais é canalizada. Por exemplo, Gordon *et al.* (1996:11-13, citados por Serra, 2001) argumentam que “a ajuda foi eficaz para a reconstrução da Europa depois da Segunda Guerra Mundial. Com respeito ao desenvolvimento social, a ajuda contribuiu para a erradicação da poliomelite, varíola, aumento da esperança de vida e redução das taxas de fertilidade do mundo inteiro”. Porém, para se entender o papel que a ajuda joga para os programas de combate ao SIDA e desenvolvimento social é necessário compreender a história e os objectivos patentes por detrás desta.

³ A mesma afirma que a APD é alocada de uma maneira estranha e arbitrária (Todaro, 2000: 592).

⁴ Condicionalismo é o conjunto de regras da conjuntura económica e de alteração das estruturas da economia que são estabelecidos nos acordos assinados entre o FMI e o BM, por um lado, e um país devedor pelo outro.

2.1.1.4 Eficácia do Condicionalismo da Ajuda Externa

Em Moçambique, um dos argumentos sobre a ajuda externa é a “boa governação”⁵ (económica política e social). A boa governação está ligada às boas políticas, ou seja, uma boa governação é necessária para uma maior eficácia do desenho da economia. As Nações Unidas (2002:17) definem a eficácia da ajuda como sendo o alcance dos objectivos dos programas e projectos de desenvolvimento. Tais objectivos só poderão ser alcançados na presença de um ambiente de políticas boas e estáveis (boa governação) nos países receptores e de uma coordenação de todas as acções relevantes dos agentes domésticos e internacionais. Portanto, a ajuda externa não é eficaz se não houver apropriação e boas políticas económicas por parte dos governos receptores. Este ponto de vista também é partilhado por vários autores, tais como: Burnside e Dollar (2000), Dollar e Pritchett (1998), Kraay (2005), Bourguignon e Sundberg (2007) ao sustentarem que o que importa para a eficácia da ajuda é a qualidade de governação, pois esta permite um melhor ambiente de enquadramento de políticas e acções, políticas macroeconómicas estáveis, mecanismos de descentralização para uma melhor escolha de políticas locais, incluindo acções de combae ao SIDA.

Defendem também estes estudiosos que para garantir a boa governação, a ajuda deve ser condicionada. Assim, a ajuda é concedida na condição de que os países receptores implementem certas medidas económicas, políticas ou sociais. Portanto, assume-se que os doadores ligam a condicionalidade à ajuda no intuito de que a mesma estimule o cumprimento das medidas programadas, de reforma das políticas e instituições económicas que determinam o desenvolvimento global, no caso vertente, do combate ao SIDA. Esta visão da eficácia tem conquistado maior espaço e tem, igualmente, influenciado as práticas de diversos países que se têm beneficiado da ajuda externa. Não obstante esse facto, algumas inquietações ainda pairam no ar: o que é boa governação? o que são boas ou más políticas? Que políticas é que os países vão seguir? Porquê optar por uma ou outra política? Como apropriar as referidas políticas? Quem vai formular tais políticas? O que melhor concorre para o combate ao SIDA e desenvolvimento social? É ajuda ou a apropriação das boas políticas? Como se concilia as boas ou más políticas com os interesses e pressões dos vários grupos envolvidos neste processo de combate ao SIDA no País?

⁵ Este é um argumento usado pelas instituições de Bretton Woods por forma a fornecer a ajuda aos países necessitados

Parece tautológico dizer que ajuda é mais eficaz nos países com um ambiente de apropriação das boas políticas e menos eficaz nos países com uma fraca apropriação das políticas.

2.2 Apropriação (*Ownership*)

Na última década houve uma mudança significativa no paradigma da prestação da ajuda externa, definida na Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda de 2005. No centro deste novo paradigma está a ideia de apropriação do país. Os governos que recebem ajuda externa são encorajados a apropriarem-se das políticas de ajuda e das actividades de desenvolvimento nos seus países, a estabelecer sistemas de coordenação dos doadores e a aceitar apenas ajuda que responda às suas necessidades.

Pelo contrário, em muitos países africanos dependentes da ajuda, os doadores dominam o processo de tomada de decisões em relação às políticas a adoptar, à forma como a ajuda é empregue e às condições ligadas ao seu desembolso.

O termo apropriação é muito vago, todavia devem distinguir-se duas utilizações, potencialmente contraditórias do termo (Whitfield & Maipose:2007). A primeira vê a apropriação como compromisso em relação a políticas, independentemente da forma como essas políticas foram escolhidas. A segunda é a de apropriação como controlo do processo e do resultado da escolha de políticas.

Desta feita, definir-se-á “apropriação para o presente trabalho como o grau de controlo que os governos destinatários da ajuda são capazes de ter na definição de políticas e na sua implementação, com base na ideia de que os governos africanos deveriam ter mais controlo sobre suas políticas de forma a retomar a sua soberania” (Whitfield & Maipose, 2007:2). Esta definição contraria muitas das ideias actualmente defendidas na área da ajuda e entre os doadores.

Segundo Brautigam (2000, citado por Pavignani e Hauck:2002⁶), em teoria, apropriação diz respeito à capacidade dos governos de aplicarem a sua própria visão de desenvolvimento, independentemente desta coincidir ou não com o que estiver em voga na indústria do

⁶ Brautigam, D.(2000): *Aid Dependence and Governance*. EGD

desenvolvimento. Na prática, é frequentemente utilizado para designar o grau de coincidência de interesses e ideias entre as agências doadoras e a liderança política, no tocante à concepção e execução de determinados programas e políticas favorecidas pelas agências doadoras.

Nas reformas económicas difíceis e que envolvam riscos para a sobrevivência política da liderança ou nos projectos não prioritários e sem grandes contrapartidas políticas, os interesses destes dois grupos fundamentais de actores raramente coincidem, pelo que a “apropriação” (por parte dos líderes políticos) tende a ser limitada (Brautigam:2000).

De acordo com a GTZ (2007), a apropriação refere-se à identificação dos parceiros com os projectos e programas de desenvolvimento levados a cabo em seus países e à sua própria condução dos processos de decisão e gestão pertinentes. Nesse sentido, os doadores deixam de exercer um papel de liderança e passam a assumir uma função de apoio. O termo apropriação, no sentido acima descrito, é considerado um requisito fundamental para a eficiência, o impacto e a sustentabilidade de processos de desenvolvimento e representa, na cooperação técnica (CT), um dos principais indicadores de qualidade.

A apropriação nos países parceiros⁷ deverá referir-se não apenas à auto-responsabilização por parte do Estado e de seus representantes pelos processos de desenvolvimento, mas deverá incluir também os grupos-alvo e suas organizações, assim como importantes actores/grupos dos mais variados sectores da sociedade.

2.3 Desenvolvimento (Social)

Para o presente trabalho a definição que melhor se enquadra provém de Sen (1999), para quem o desenvolvimento é o aumento da capacidade de os indivíduos fazerem escolhas. É essa visão do desenvolvimento que lhe faz exigir uma definição positiva de liberdade: liberdade não é apenas ausência de restrições, o direito abstracto de ir, vir, comprar, vender, amar e ser amado.

A liberdade - e, portanto, o desenvolvimento – não podem ser pensados fora das condições concretas do seu exercício. Não basta que a lei garanta certos direitos: o essencial é que os

⁷ País parceiro – na cooperação internacional para o desenvolvimento, o termo “país parceiro” é usado para designar aqueles países que recebem apoio de organizações ou países doadores no âmbito da CT ou financeira para implementar medidas de desenvolvimento (GTZ, 2007:21).

indivíduos tenham a capacidade, a qualificação, a prerrogativa de deslocar, de participar dos mercados e de estabelecer relações humanas que enriqueçam a sua existência.

No mesmo diapasão de Sen (1999), Stiglitz (2002) enfatiza que a essência da liberdade é o direito de escolher, aceitando a responsabilidade inerente às opções. Tal conceito implica que os povos sejam capazes entre as alternativas: os países têm de pensar nas alternativas e de fazer as suas opções através de processos políticos democráticos.

A perspectiva de Sen (1999) e o seu instrumental teórico e empírico multifacetado está devidamente sincronizada para captar a realidade de África numa óptica tridimensional cujos pilares são a pobreza, liberdade e desenvolvimento⁸.

2.4. Referencial Teórico

No campo do debate em torno do *ownership* dos programas de combate ao SIDA e desenvolvimento social, há várias abordagens que podem ser feitas, dentre elas destacam-se as teorias da dependência e interdependência. É em face disso que este trabalho será desenvolvido à luz da Teoria da Dependência, conjugada com a Teoria da Inter-dependência.

Segundo Dougherty e Pfaltzgraff (2003), a teoria da dependência surgiu durante os anos 1970 como uma escola de pensamento estruturalista-globalista com o objectivo de explicar o fosso existente entre as nações ricas e as nações pobres do mundo. Foi desenvolvida pelos analistas latino-americanos da Comissão Económica para a América Latina (CEPAL) e rapidamente acolhida pelos autores pró-CNUCED (Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento) que não se encontravam satisfeitos com as explicações que atribuíam o fracasso do desenvolvimento das sociedades do Terceiro Mundo ao pressuposto de que as tradições religiosas e culturais representavam obstáculos à modernização.

“A tese fundamental dos *dependentistas* parte do princípio de que a dependência, enquanto estrutura mundial, é distinta do estado de dependência que liga os países uns aos outros e que a maior parte dos estudiosos contemporâneos associa a um mundo interdependente, mesmo quando reconhecem as desigualdades das relações interdependentes. A teoria da dependência

⁸ Elementos vistos como fundamentais nos esforços de combate ao SIDA em Mocambique.

examina a interação de factores externos e internos. Como bons marxistas, os dependentistas não querem apenas explicar a realidade, pretendem também modificá-la” (Dougherty e Pfaltzgraff, 2003:578).

Na visão de Cardoso e Helwege (1993), o ponto de partida da CEPAL era a ideia de que o mundo tem dois pólos, o centro e a periferia, sendo a estrutura de produção significativamente diferente em cada um deles: no centro, a estrutura é diversificada e na periferia, é especializada.

Dougherty e Pfaltzgraff (2003) afirmam que na perspectiva dos teorizadores da dependência, a relação entre o Norte (centro) e Sul (periferia), longe de ser uma relação de cooperação para alcançar interesses mútuos, implica a subordinação do segundo em relação ao primeiro e a exploração do segundo pelo primeiro. Todavia, os *dependentistas* defendem que quando tal desenvolvimento ocorre não é, em verdade, automático; ele é ditado pelas exigências globais do sistema-mundo capitalista.

Dos Santos (1970, Citado por Dougherty e Pfaltzgraff: 2003⁹), apresenta uma explicação antes de mais económica sobre as razões que conduzem o capitalismo a gerar subdesenvolvimento nos países do Terceiro Mundo. Este autor define a dependência como “a situação em que a economia de determinados países é condicionada pelo desenvolvimento e expansão de outra economia à qual a primeira se encontra sujeita” (*ibid*:157). Portanto, não é exactamente de interdependência do que se trata quando uma economia dominante pode realizar uma expansão auto-sustentada, mas uma economia dependente não pode fazer o mesmo, excepto enquanto complemento dessa mesma expansão e condicionada pela economia dominante.

Por seu turno, a teoria da interdependência trata de uma concepção que acentua os factores de interdependência e cooperação, considerando que as relações internacionais contemporâneas não podem ser interpretadas segundo o modelo realista (Smith, 1995:43)¹⁰.

Existe uma relativa perda de autonomia doméstica, acompanhada por uma perda de autonomia externa, a que nenhum Estado é capaz, no mundo de hoje, alcançar a auto-suficiência.

⁹ Theotónio Dos Santos (1970): *The Structure of dependence*. Pp. 231-236 in Goddard et al (1970): *Dependency Theory*. International Political Economy.

¹⁰ Smith, Steve (1995) *International Relations Today*; Pennsylvania: The Pennsylvania University Press.

Desenvolvida por Robert Keohane e Joseph Nye, esta teoria foca a construção de uma agenda global entre os países. Para que os Estados pudessem enfrentar os desafios diante das mudanças de um cenário globalizado e multifacetado, dentre os diversos novos actores internacionais que surgem substancialmente nos pós guerra fria, fez-se necessária a formação de uma agenda internacional comum a todos, de normas institucionais universais, de mecanismos conjuntos como a actuação intensificada de organizações internacionais, cujo objectivo é o de manter o diálogo e a cooperação entre as mais diversas unidades políticas (Kauppi e Viotti, 1998:70)¹¹

Keohane e Nye argumentam que como resultado desse processo crescente de transnacionalização do sistema internacional, este passou a operar sob condições que eles designaram de interdependência complexa cujas características são resultante do aumento de interações transnacionais, especialmente em termos económicos, o Sistema Internacional passou a ser caracterizado pela sensibilidade mútua e vulnerabilidade entre os Estados em termos económicos. O Estado numa situação de interdependência complexa se vê forçado a se aliar a outros estados e, assim, o Estado perde autonomia no que se refere aos assuntos económicos (ibid).

Desta feita, no actual debate que é feito em Moçambique em torno do financiamento externo e os constrangimentos na apropriação de programas de combate ao SIDA, a teoria da dependência quanto a teoria da interdependência, pelas suas peculiaridades, ajustam-se aos propósitos do presente trabalho por serem as que melhor explicam a interacção de vários e diferentes actores (sociedade civil, estatais, privados, etc.) como apregoam os realistas. Como se sabe, a multiplicidade de actores que interagem no processo de financiamento aos programas de combate ao SIDA enquadram-se nas principais directrizes tanto da teoria da dependência quanto da interdependência.

Portanto, à luz destas teorias, pretende-se analisar e perceber a conexão existente entre a ajuda internacional e a apropriação dos programas de combate ao SIDA, no processo de desenvolvimento social de Moçambique, olhando para o quadro das influências dos doadores no contexto interno de apropriação de políticas.

¹¹ Kauppi M.V & Viotti, P. (1998) *International Relations Theory – Realism, Luralism, Globalism and Beyond*. ALLYN and BACON: United States of America.

Capítulo 3 - Metodologia de Investigação do Problema

3.1 Operacionalização das Hipóteses

As hipóteses principais deste estudo foram apresentadas na Secção 1.3.2:

1. A pouca apropriação dos programas de combate ao SIDA conduz a ineficácia dos financiamentos externos aos programas de combate ao SIDA.
2. Os condicionalismos impostos pelos doadores ao país receptor podem ter efeitos tanto positivos como negativos para Moçambique, dependendo do contexto.
3. A ajuda externa pode conduzir à ociosidade do país receptor e, por consequência, agravar a sua situação de dependência em relação aos doadores.

3.1.1 Identificação de Variáveis Independentes e Dependentes

a) Variáveis Independentes da Primeira Hipótese:

- Interesses dos actores internos e externos no financiamento do combate ao SIDA.
- Apropriação dos programas de combate ao SIDA pela Sociedade Civil (agentes implementadores) e pelo Governo.
- Grau de *ownership* da sociedade civil e sustentabilidade política.

b) Variável Independente da Segunda Hipótese:

- Condicionalismos impostos pelos doadores;

c) Variável Independente da Terceira Hipótese:

- Ajuda externa;

d) Variável Dependente das Três Hipóteses:

- Dependência em relação à ajuda externa, os seja, em relação aos doadores.

3.1.2 Identificação dos Indicadores de Cada Uma das Variáveis Independentes

a) Indicadores das Variáveis Independentes da Primeira Hipótese

1. Indicadores de Financiamento Externo

- Grau de compreensão das Organizações locais sobre a estratégia de financiamento aos programas do SIDA.
- Grau de envolvimento dos representantes das organizações locais na tomada de decisões sobre os financiamentos a serem oferecidos.
- Grau de exigência dos actores locais para uma maior responsabilidade no financiamento dos seus programas, sobretudo, no que tange ao tipo, qualidade, quantidade, local e o enfoque do financiamento prestado.
- Fluxo contínuo e troca de informação entre os financiadores e recipientes da ajuda externa.
- Quantidade e qualidade de parcerias existentes entre os doadores e representantes das comunidades ou organizações locais na planificação, prestação, gestão e avaliação dos diferentes acordos de financiamento.
- Grau de alívio do sofrimento pelos infectados e afectados pelo HIV e SIDA nas comunidades.

2. Grau de *ownership* da sociedade civil e sustentabilidade política.

- Grau de apropriação dos indivíduos, famílias, comunidade e suas organizações através da troca de informação, participação e organização de maneira que as organizações tenham o poder e a habilidade de conhecer, analisar e compreender a sua situação, seus problemas e alternativas da sua superação, sem ou com a ajuda externa.
- Existência de um mecanismo (quadro conceitual) comum para a compreensão dos problemas das organizações de combate ao SIDA na sua interacção com o Governo (através do CNCS) e doadores.
- Grau de elevação da consciência das pessoas e sua capacidade de melhor enquadrar os seus problemas e soluções no quadro duma parceria com os doadores.
- Grau de mudança de percepção das pessoas, organizações e Estado Moçambicano sobre as potencialidades existentes para forjar uma nova realidade no combate ao SIDA.
- Grau de investimento no desenvolvimento de iniciativas e programas inovadores nas organizações nacionais e na coordenação da resposta ao HIV.

- Grau de construção de uma mentalidade nova para a mobilização social interna e não focalizada ao doador.
- Grau de apropriação dos projectos comunitários de combate ao SIDA pelas comunidades.
- Grau de elevação da capacidade de negociação do País junto dos doadores.
- Grau de ênfase de formação das lideranças e Associações de Base Comunitária.
- Grau de sustentabilidade das lideranças política e comunitária.

b) Indicadores das Variáveis Independentes da Segunda Hipótese

1. Condicionalismos impostos pelo doador.

- Grau de conhecimento dos doadores no concernente aos seus interesses.
- Grau de conhecimento dos membros da comunidade sobre os programas e projectos do desenvolvimento comunitário.
- Grau de conhecimento que os doadores têm sobre as possibilidades de manipulação e instrumentalização dos receptores em diferentes programas e projectos de combate ao SIDA.
- Grau de influência dos doadores na tomada de decisões e na implementação das actividades de combate ao SIDA.
- Grau de consciência das organizações receptoras da ajuda externa e da comunidade em geral, sobre a posição, seus direitos, deveres e mecanismos de recepção e implementação de fundos da ajuda externa.

c) Indicadores da Variável da Terceira Hipótese

Ajuda externa:

- Grau de aceitabilidade de medidas políticas a serem empreendidas pelos Góveros receptores para o sucesso da continuidade da ajuda.
- Existência de doadores e credores como fontes de recursos financeiros e controlando a afectação dos recursos financeiros disponibilizados.
- Capacidade do Governo em dar incentivo para implementar determinados programas.
- Existência de medidas políticas para programas com mesmo fim.
- Necessidade de imposição de uma disciplina aos receptores com vista a minimização de desperdícios ou apropriação individual dos recursos disponibilizados.

Portanto, estes indicadores empírico-qualitativos podem ajudar nos a fazer uma reflexão sobre os dilemas da ajuda externa e apropriação dos programas de combate ao SIDA em Moçambique. Para tal, uma análise á capacidade das estruturas do Governo em parceria com as agências financiadoras ou doadoras no seu papel de coordenador e facilitador, respectivamente, dos progressos do combate ao HIV e SIDA em Moçambique, assim, como *empreendedor*, o governo, através do CNCS deve ser capaz de assumir a sua responsabilidade completa na promoção do combate ao SIDA através da identificação e avaliação das oportunidades disponíveis localmente e pesando estas em relação aos outros objectivos da resposta no país e a nível internacional. Como *coordenador*, o governo moçambicano deve assegurar o mandato que lhe é conferido pelo Decreto 10/2000¹², sendo uma entidade implementadora do Princípio dos Três Uns: Uma única entidade coordenadora, um único Plano Estratégico e um único sistema de Monitoria e Avaliação. Como *estimuladores*, os doadores devem encorajar (estimular) a criação de uma série de iniciativas com vista a alcançar em pleno os propósitos da ajuda.

3.2 Métodos Específicos Utilizados na Recolha de Dados

Segundo os indicadores identificados, este estudo foi desenvolvido de acordo com uma abordagem qualitativa. Esta opção postula uma concepção global fenomenológica, indutiva e estruturalista que se adapta perfeitamente à abordagem pretendida para o problema a investigar (Bogdan, 1994).

Para a sua concretização, a pesquisa consistiu na investigação dos acontecimentos e processos de desenvolvimento do país no passado para estudar a eficácia do condicionalismo da ajuda externa e apropriação do país nos programas de combate ao SIDA. Desta feita, foi feita uma combinação de dois métodos: **histórico e a observação directa**

3.2.1 Método Histórico

O método histórico permitiu-nos trazer à luz todo o conjunto de acontecimentos que deram origem ao financiamento externo e á apropriação dos programas de combate ao SIDA em Moçambique e a sua análise evolutiva.

¹² Decreto 10/2000, de 24 de Maio, que Cria o Conselho Nacional de Combate ao SIDA e seu Secretariado Executivo.

3.2.2 Observação Directa

Dado o facto da área de combate ao SIDA ser dinâmica, a observação directa permitiu-nos que factos mais recentes na área fossem incluídos na nossa análise para que os resultados do estudo fossem mais actualistas.

3.2.3 Técnica Documental

Para concretizar o método acima referido, recorreremos à técnica documental, que consistiu na recolha e análise da informação mais actualizada existente nos livros, na internet, em revistas e relatórios de instituições credenciadas, com enfoque para os relatórios do CNCS, UNAIDS, OMS, entre outros, assim como na participação em seminários sobre temas relacionados (por exemplo fórum de parceiros alargado¹³, Planificação Anual do CNCS¹⁴) através do desenvolvimento de conversas com doadores, gestores séniores, académicos, técnicos e outros parceiros.

3.2.4 Entrevistas

Para melhor se consubstanciar a informação necessária foram, também, realizadas entrevistas individuais do tipo semi-estruturadas e estruturadas, com objectivo de esclarecer ou aprofundar determinadas questões, onde em média cada uma dessas entrevistas durava 45 minutos.

No que tange às entrevistas, importa referir que foram, neste caso, abrangidas individualidades que, à partida, têm algum conhecimento em torno do financiamento e apropriação de políticas para os programas de combate ao SIDA em Moçambique, evolução do financiamento da resposta ao HIV e SIDA em Moçambique e outros indicadores importantes relativos às despesas e medição de gastos em HIV e SIDA, como por exemplo, a forma pela qual são geridos os acordos de financiamento aos programas de combate ao SIDA.

¹³ Realizado entre os dias 13 e 14 de Maio de 2010, no Centro Internacional de Conferências J. Chissano, em Maputo.

¹⁴ Para os anos 2009, 2010 e 2011.

Destas individualidades destacam-se alguns funcionários séniores da instituição (CNCS) mais concretamente os que lidam com a Planificação, Coordenação e Execução dos programas de combate ao SIDA. Estas entrevistas semi-estruturadas e inquéritos dirigidos estenderam-se a algumas lideranças das associações da área na província de Gaza e académicos entendidos na área.

Os dados da entrevista permitiram-nos comparar a dimensão qualitativa da eficácia do impacto dos volumes da ajuda externa no combate ao SIDA em Moçambique. A aplicação desta técnica teve o objectivo de procurar informação qualitativa que complementasse os relatórios existentes.

Ao longo deste período de elaboração da dissertação, foram sendo submetidas várias versões ao supervisor e com ele foram analisados vários aspectos técnico e de procedimento e que culminaram com a produção do presente trabalho.

Capítulo 4: As Motivações e os Fundamentos da Ajuda Externa

Moçambique é bastante dependente da ajuda externa, agregando diversas estratégias adoptadas para enfrentar os desafios de lidar com volumosas quantias de ajuda externa, especialmente no combate ao SIDA. No entanto, pode-se dizer que a real “apropriação” (*ownership*) das políticas de combate ao SIDA e desenvolvimento financiadas com apoio externo está ainda distante. Conforme descreve Sarah Lucas¹⁵ “Moçambique é praticamente um laboratório para diferentes tipos de ajuda externa. Todo modelo de prestação de ajuda está sendo implementado no país – de apoio a projectos a auxílio directo ao orçamento, de programas que trabalham totalmente afastados do governo, de investimento em saúde e educação para investimentos no desenvolvimento do sector privado e capacitação em negociações comerciais”.

A Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) surge institucionalizada principalmente através da acção do Comité da Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação Económica e Desenvolvimento (OCDE), que constitui a principal fonte de auxílio financeiro externo aos PED e que tem como objectivos a sua coordenação e a promoção do seu crescimento e da sua eficácia.

No entanto, no seio do CAD coexistem interesses, prioridades e estratégias diferenciadas, que determinam diferentes tipos de motivações para participar na ajuda ao desenvolvimento: de ordem histórica, uma vez que grande parte dos PED foi colónias de alguns dos principais países doadores; de ordem económica-comercial, pois os PED são importantes fornecedores de matérias-primas e um mercado significativo para os produtos produzidos nos países desenvolvidos; de ordem humanitária, para dar resposta a inúmeras situações de crise (secas, cheias, terramotos, etc.) que agravam as condições de vida e as oportunidades de sobrevivência das populações dos PED; de ordem estratégico-política, porque a ajuda ao desenvolvimento permite aos países doadores o alargamento da sua esfera de influência, geradora de eventuais benefícios futuros.

¹⁵ Sarah Lucas, ‘Mozambique: Field Report’, *Center for Global Development*, December 2005, <http://www.cgdev.org/section/iniciatives>, acessado em Outubro de 2010.

4.1 Objectivos da Ajuda

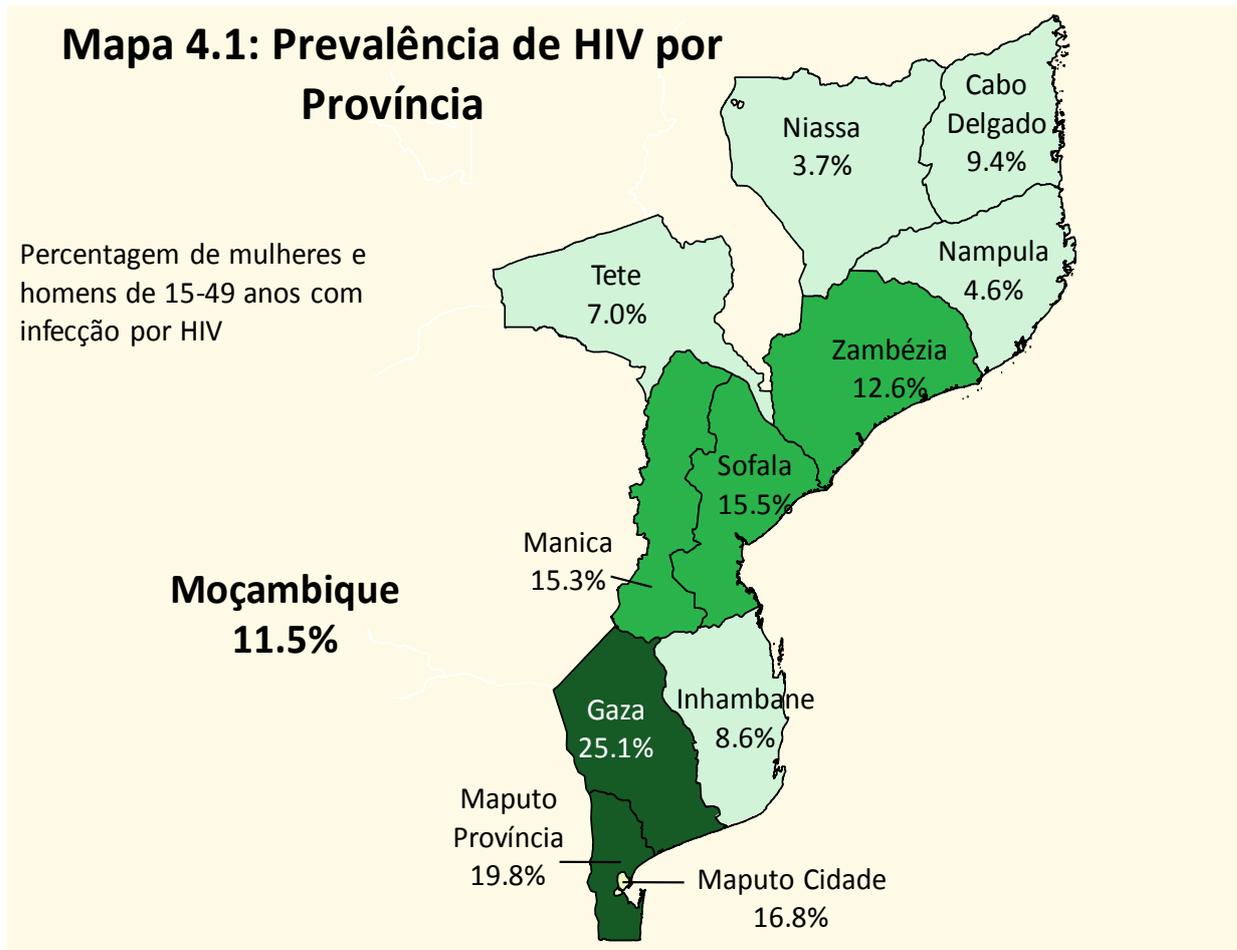
No que tange aos seus objectivos, de acordo com Lopes (2003), dentre vários enunciam-se, principalmente, os seguintes:

- Prestar assistência temporária às populações afectadas por catástrofes naturais (cheias, ciclones, secas, doenças endémicas, HIV e SIDA, erosão, etc.) ou por desastres induzidos pela acção humana (guerras civis, desertificação);
- Ajudar a melhorar as condições de vida das populações dos PED, através da participação em projectos de grande envergadura (construção de infra-estruturas económicas, sociais); e
- Fornecer os meios financeiros que permitam aos PED fazer face aos compromissos resultantes de elevados níveis de endividamento externo que foram acumulando ao longo das últimas quatro décadas do Século XX.

No caso do continente Africano, os objectivos da ajuda podem ser clarificados como sendo de estabilização (que é o auxílio a curto prazo à balança de pagamentos até serem feitos ajustamentos macroeconómicos) e, de desenvolvimento para elevar, a longo prazo, o rendimento nacional (Lopes, 2003).

Para além do CAD, outros actores estão envolvidos no processo da ajuda ao desenvolvimento, destacando-se entre eles, as instituições financeiras multilaterais (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Bancos de Desenvolvimento Regional), as organizações não financeiras do sistema das Nações Unidas (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Unicef, Organização Mundial de Saúde, etc.), a União Europeia e as Organizações Não Governamentais.

Para o caso moçambicano, está claro que os parceiros de apoio do CNCS procuram com a ajuda, minimizar os efeitos crónicos dos infectados e afectados, onde o seu sucesso começa, naturalmente, pela batalha do governo moçambicano pela aquisição e produção de medicamentos e pelas campanhas de informação do público, especialmente os dos chamados "grupos de risco", dada a situação que é descrita por estudos realizados no País em torno da evolução da epidemia (Vide o mapa a seguir).



Fonte: INSIDA (2009)

4.2 Evolução da Ajuda ao Desenvolvimento

Browne (1998) distingue quatro fases da ajuda ao desenvolvimento:

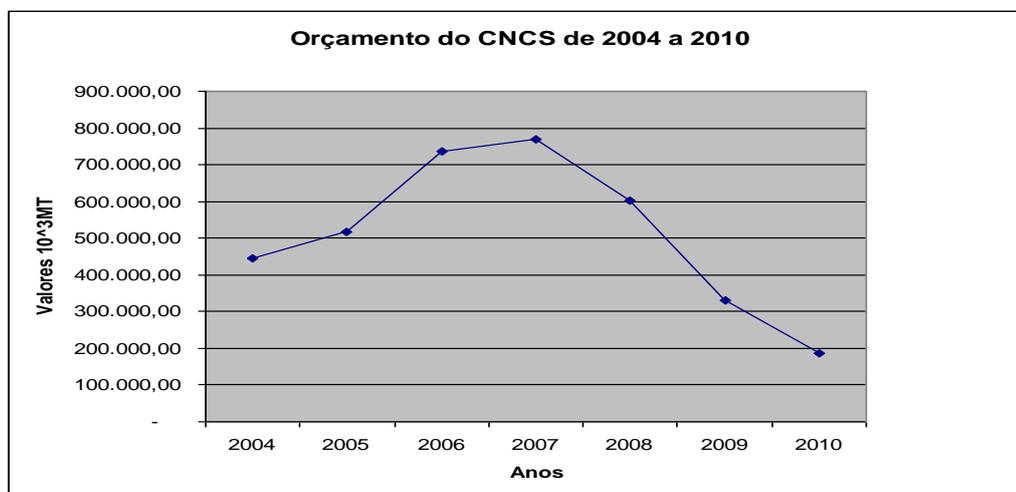
- 1950-1965 – É a fase embrionária da ajuda, associada às teorias da modernização; o papel da ajuda era equacionado como facilitador do acesso ao capital, considerado como indispensável ao crescimento económico, aos países mais atrasados. O grosso da ajuda processou-se, essencialmente, através de empréstimos concessionais e de dívidas aos governos e sectores públicos dos PED.
- 1965-1980 – Até meados dos anos 70, enquanto os PED viam os seus níveis de endividamento aumentar substancialmente, prevaleceram as teorias da dependência e a ajuda surgiu como forma de compensação relativamente à marginalização das economias desses países em relação à economia mundo e como um meio de permitir a satisfação das necessidades básicas das populações.

- Década de 80 – caracteriza-se pelo predomínio das teses das instituições financeiras de Bretton Woods (FMI e BM), pelo seu crescente protagonismo no contexto da ajuda multilateral e pelo aparecimento em cena das ONGs; a ênfase é colocada na adopção de reformas económicas como forma dos PED solucionarem os problemas das suas contas externas e de ultrapassarem a incerteza e a dependência das receitas comerciais; os fluxos globais da ajuda diminuem em valor absoluto e inicia-se uma tendência de crescimento do peso relativo da ajuda de emergência comparativamente à ajuda ao desenvolvimento; começa a colocar-se em questão a eficácia da ajuda ao desenvolvimento.
- Anos 90 – com o desmoronar do bloco socialista assiste-se a um movimento de reorientação dos fluxos da ajuda, que passam a ter as economias em transição da Europa Central e do Leste como destino cada vez mais significativo; começam a surgir considerações estratégicas ligando a ajuda à boa governação, à boa gestão e à responsabilização dos países receptores; emerge uma filosofia de ajuda orientada para a promoção de projectos visando a capacitação das comunidades locais e a promoção do desenvolvimento humano.

De acordo com o BM, a ajuda de emergência cresceu em termos de peso relativo face à ajuda ao desenvolvimento, entre as décadas de 60 e 90, tal como sucedeu com a ajuda multilateral relativamente à ajuda bilateral, tendo-se também assistido a uma redistribuição geográfica da ajuda. Todo este processo de mutações ocorreu no quadro de um declínio progressivo dos montantes afectados pelos países desenvolvidos à ajuda ao desenvolvimento que, na década de 90, vê decrescer a percentagem do Rendimento Nacional Bruto destinada pelos PD à AOD de 0,26% em 1995 para 0,22% em 2000.

Todavia, para o CNCS a ajuda externa que alimenta em mais de 60% o seu orçamento tem vindo a decrescer de alguns anos aos dias de hoje, em face de factores ligados em parte à falta de mecanismos claros de apropriação interna (vide o gráfico 4.1 que a seguir se apresenta).

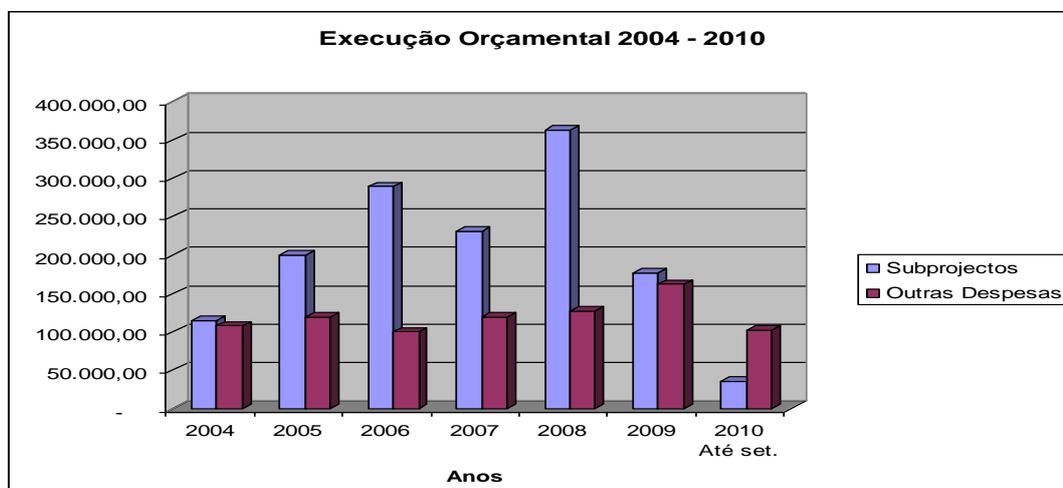
Grafico 4.1: Orçamento do CNCS 2004 - 2010



Fonte: Relatório de Progresso do CNCS (2010)

Este facto deveu-se em parte às flutuações ligadas aos processos de execução orçamental desenvolvidos pelo CNCS e NP's nos exercícios dos respectivos anos, que foram, em muitos casos, extremamente baixos, conforme se pode evidenciar abaixo.

Grafico 4.2: Execução do Orçamento



Fonte: Relatório de Progresso do CNCS (2010)

Com a excepção de alguns anos como 2006, 2008 e 2009 em que o orçamento para os subprojectos cresceu substancialmente, incluindo o orçamento relativo a outras despesas, a execução mostra-se claramente aquém do desejado.

Portanto, em face de vários factores incluindo os ligados a execução, o Orçamento foi sofrendo algumas flutuações (redução e crescimento), por exemplo:

- 2008 - 2009 redução de 55%;
- 2009 - 2010 redução de 56%.
- Execução Financeira
 - Tendência crescente de outras despesas a partir de 2009, com incremento de 27%.

4.3 A Fundamentação Teórica das Políticas de Ajuda Externa

Havendo-se convertido num elemento de grande importância, um traço permanente das Relações entre Estados após a segunda guerra mundial, a ajuda externa, a cooperação ao desenvolvimento e o combate ao HIV e SIDA, mesmo suscitando intensas polémicas políticas e económicas, são um fenómeno recente, relativamente pouco estudado, daí que a ajuda externa tem dado origem a uma literatura relativamente extensa, pese embora existirem ainda poucos estudos sistemáticos a respeito do papel que desempenha na configuração do sistema internacional que se traduz nas relações entre Estados. Hook (1995:13), por exemplo, afirma que “ainda que o fenómeno da assistência externa tenha recebido maior atenção nos círculos académicos e políticos, o seu papel na política mundial contemporânea continua sendo esquivo”. Este facto leva-nos a afirmar que os estudos sobre a cooperação e desenvolvimento têm sofrido uma forte polarização entre autores que defendem que os programas de ajuda externa são principalmente estabelecidos segundo os interesses dos doadores, e outros que mantêm que a ajuda é uma resposta à pobreza no mundo que surge, sobretudo, por um interesse ético e humano.

Dentre os primeiros, a literatura realista ocupa um lugar de destaque. Para os pesquisadores próximos a esta escola teórica, o estado de natureza hobbesiano faz da sobrevivência ou da segurança nacional o objectivo central e exclusivo da acção estatal. A manutenção e o incremento do poder definem-se, então, no sentido de interesse nacional prioritário,

entendendo as motivações que vão mais além como irracionais, daí que o combate ao SIDA se insere claramente nesta esfera que complementa o interesse nacional.

Dentre os segundos, a literatura enraizada na tradição liberal da Teoria das Relações entre Estados ganha destaque principal numa visão da cooperação ao desenvolvimento que a vincula com os imperativos humanitários, tais sejam, redução da pobreza, combate ao HIV e SIDA, saúde, entre outros, no mundo em desenvolvimento e, conseqüentemente, a melhoria de suas condições de vida, onde se afirma que sua formulação nada mais é senão um compromisso ético. Para justificar este compromisso, os autores têm empregue três tipos de argumentos:

O primeiro é o argumento de natureza deontológica, em que se entende a cooperação ao desenvolvimento como uma “obrigação imperfeita” de provisão das necessidades básicas – entendidas como um direito humano – que o mundo rico tem para com o mundo pobre.

O segundo é o argumento de carácter utilitarista, o qual reconhece essa cooperação como uma resposta ética aos problemas que podem ser solucionados com a capacidade técnica dos doadores.

O terceiro é o argumento baseado na concepção da cooperação para o desenvolvimento como uma personificação ideal do humanitarismo. Neste último caso, segundo Lumsdaine (1993:29), a “ajuda externa não pode ser exclusivamente explicada sobre a base dos interesses políticos e económicos dos doadores”, sendo necessário “fornecer um espaço central à influência das convicções humanitárias e igualitárias dos doadores da ajuda”.

Não ficaria completa esta referência à tradição liberal se não considerar que existem autores desta corrente que rejeitam o compromisso ético, entendendo a cooperação ao desenvolvimento como que faz possível o que eles identificam como o único meio de atingir a paz e a prosperidade internacional: um recurso disponível: o comércio (Ayllón:2006).

As análises acima feitas prestam especial atenção ao vínculo entre a ajuda e interesse nacional do Estado doador, e à condicionalidade e às intenções que comportam a concessão e a execução da ajuda¹⁶.

¹⁶ Nesta linha temos os estudos de Hans Morgenthau, David Baldwin, Steve Hook e Samuel Hntington.

Ora, um segundo grupo de obras coloca ênfase desta abordagem nos seus aspectos económicos e na chamada teoria do desenvolvimento económico em suas várias modalidades, onde a análise concentra-se, neste caso, na natureza, características e impacto no processo de crescimento económico, examinando-se como a ajuda externa afecta a estrutura produtiva e o comportamento económico em geral do país destino.

Estes enfoques económicos no estudo da ajuda externa surgem no quadro do pensamento económico e da teoria do desenvolvimento, conhecendo diferentes etapas e escolas, mas com um denominador comum: seu carácter descritivo-prescritivo que fornece em suas diferentes visões teóricas os correspondentes diagnósticos do fenómeno do subdesenvolvimento, oferecendo pautas de acção para os diferentes actores económicos (Estado, sector privado e organismos financeiros multilaterais) para o estabelecimento de políticas e estratégias de desenvolvimento.

Dentre os autores “económicos” podem ser destacados, nos anos 40 e 50, aqueles que consideravam a economia do desenvolvimento desde uma óptica Keynesiana (Domar, Harrod, Rostow, Rosenstein Rodan, Nurkse, Chenery, Strout e Lewis) identificando “desenvolvimento” como “crescimento” e enfatizando o papel que a ajuda externa poderia desempenhar.

4.4 Uma Análise à Questão da Eficácia e o Repensar da Ajuda ao Desenvolvimento

Existem factores de bloqueio e de distorção, quer nos países receptores (desvio de parte da ajuda em benefício de minorias privilegiadas e corruptas, afectação da ajuda à realização de despesas militares, dificuldades de transporte e de comunicação como obstáculos à distribuição da ajuda, incapacidade técnica e administrativa para gerir e aplicar os recursos provenientes da ajuda, risco de criação de situações de dependência face à ajuda, etc.) quer nos países doadores (os projectos financiados nem sempre correspondem às necessidades dos países receptores, imposição de ajuda ligada ou de ajuda vinculada a projectos concretos, critérios políticos e interesses económicos na base da afectação e distribuição da ajuda, consumo de parte substancial dos recursos financeiros da ajuda com os salários e honorários de técnicos e consultores externos, etc.) que colocam em questão a eficácia da ajuda.

Daí que seja muito importante proceder com a avaliação qualitativa da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (AOD), nomeadamente no que se refere à evolução das condições

financeiras da ajuda, à importância e evolução da ajuda ligada e da ajuda vinculada a projectos e à repartição da ajuda entre ajuda bilateral e ajuda multilateral. O que remete igualmente para a necessidade de repensar a AOD no sentido de a tornar eficaz: capaz de resolver problemas básicos e imediatos, de incentivar a autonomia e auto-suficiência, de apostar na formação e capacitação dos agentes locais, de permitir atenuar as desigualdades no acesso a recursos e a boas condições de vida entre populações de diferentes países e regiões. Ou, como sugere Browne, S. (2000), é necessário “ajudar a acabar com a ajuda”, o que pressupõe “menos ajuda e mais cooperação” (permitir aos PED um acesso efectivo aos mercados e às novas tecnologias de informação, negociar o perdão/reescalonamento da sua dívida externa, institucionalizar princípios de obrigação contratual e proceder com reformas nos modelos de organização e de tomada de decisão das instituições internacionais que governam a economia mundial).

Capítulo 5: Constrangimentos para a Apropriação de Políticas

Van de Walle *et al* (1997) identificaram três falhas críticas que ajudam a explicar a ineficiência da ajuda em África. A primeira falha é a falta de apropriação dos beneficiários nos projectos e programas de desenvolvimento. Os doadores dominam o processo de auxílio, prestando uma inadequada assistência nas preferências dos governos no modo de utilizar e distribuir a ajuda. Assim, mesmo os projectos identificados pelos doadores como sendo bons e efectivos são frequentemente inviabilizados por causa da falta de integração e de apropriação por parte dos governos locais que posteriormente as vêem como da responsabilidade dos doadores.

A segunda falha está na má gestão e coordenação da ajuda de um número sempre crescente de agências doadoras. Os governos recipientes muitas vezes acabam por esgotar as suas limitadas capacidades de gestão para acompanhar esses projectos e integrá-los nas suas próprias estratégias de desenvolvimento. Embora os doadores individuais, por vezes, tenham procurado estabelecer mecanismos para facilitar essa coordenação, esse é outro exemplo de que os projectos devem ser realizados pelos governos locais que seriam melhor colocados para integrar os esforços dos inúmeros doadores em uma estratégia de resposta nacional, em vez de indiscriminada e incondicionalmente aceitar qualquer tipo de ajuda.

A terceira e última falha reside no facto de que as realizações da ajuda financiada a projectos são muitas vezes prejudicadas quando os fundos do doador chegam ao fim, devido a uma incapacidade para cobrir os custos recorrentes. Isto é mais um exemplo do problema de gestão por parte dos governos, que não conseguem acompanhar o recebimento da ajuda das agências dos próprios doadores e, portanto, muitas vezes não há um plano para a retirada da ajuda. Por último, devido a esta resultante proliferação de projectos autónomos que contornam as instituições locais, a ajuda muito raramente contribui para o reforço duradouro das instituições.

5.1. Apropriação Versus Influência dos Doadores

“Os países parceiros exercem uma liderança efectiva sobre as suas políticas de desenvolvimento, suas estratégias e coordenam os esforços de desenvolvimento” (IPAD,

2006:4). Em face disso, caberá aos doadores apoiarem e facilitarem essa liderança, respeitando essas políticas e fortalecendo a capacidade dos parceiros na sua implementação. De acordo com GTZ (2007), o termo apropriação (auto-responsabilidade) no sentido da Declaração de Paris, refere-se à identificação dos parceiros com os projectos e programas de desenvolvimento levados a cabo em seus países e à sua própria condução dos processos de decisão e gestão pertinentes. Nesse sentido, os doadores deixam de exercer um papel de liderança e passam a assumir uma função de apoio. Apropriação no sentido acima descrito é considerada um requisito fundamental para a eficiência, o impacto e a sustentabilidade de processos de desenvolvimento e representa, na TC, um dos principais indicadores de qualidade.

A apropriação nos países parceiros não deverá apenas referir-se à auto-responsabilização por parte do Estado e de seus representantes pelos processos de desenvolvimento (CNCS, MISAU, etc.), mas sim deverá incluir também os grupos-alvo e suas organizações, assim como importantes actores/grupos dos mais variados sectores da sociedade. A apropriação é considerada um parâmetro variável; sempre que se verificar que ainda há uma falta de apropriação, ela terá de ser promovida no discurso de uma medida de desenvolvimento.

Na prática da cooperação técnica, que está direccionada a promoção da capacidade de desempenho das pessoas, organizações e do entorno social em que estas se enquadram, o esclarecimento e o desempenho de novas funções, áreas de responsabilidade e oferta de serviços fazem muitas vezes parte do objecto de uma medida de desenvolvimento. Nestes casos, não se pode esperar que os indivíduos ou organizações desenvolvam logo de início um senso de apropriação para as soluções a serem encontradas, mas sim para o planeamento e a estruturação dos processos de esclarecimento e mudança.

Uma melhor apropriação e uma prestação de contas nacional fortalecida requerem, como condição preliminar o aprimoramento da qualidade e aprofundamento das estratégias de combate ao SIDA e de redução da pobreza, apresentadas pelos países parceiros nos assim denominados Documentos Estratégicos de Redução da Pobreza (DERP). Em escala cada vez maior, essas estratégias nacionais de desenvolvimento voltadas para os pobres constituem o quadro de acção para as actividades de desenvolvimento dos países parceiros e definem, sempre que existentes, o quadro político, cuja implementação os doadores promovem com suas respectivas contribuições (GTZ:2007).

Por conseguinte, tanto os parceiros como os doadores dirigem os seus esforços também para a melhoria da qualidade dos programas de combate ao SIDA, com vistas a fortalecer, através de objectivos, medidas e indicadores priorizados, a apropriação por parte do lado parceiro e aproveitar as contribuições dos doadores bem direccionados para a colocação em prática as estratégias nacionais de desenvolvimento.

5.1.1 Motivos da Perda da Apropriação nos Países Africanos e em Moçambique

5.1.1.1. Criação de Planeamentos Conjuntos por parte dos Doadores

De acordo com Whitfield & Maipose (2007), a proliferação de doadores levou a que as estruturas de gestão da ajuda ao desenvolvimento se tornassem cada vez mais fragmentadas, com dispersão de tarefas, divisão de trabalho demasiado vaga entre ministérios, e doadores negociando projectos directamente com ministérios específicos.

A fragmentação da ajuda resultou no enfraquecimento dos processos de planeamento e orçamento, o que levou a uma maior incapacidade dos governos em coordenar a ajuda de acordo com a estratégia nacional de desenvolvimento. O cenário em que esta situação se desenvolveu foi de sistemas de planeamento nacionais, marginais ou inexistentes. Deste modo os doadores tomaram a iniciativa, coordenando-se entre si e criando fóruns paralelos de diálogo sobre políticas com os governos africanos, veja-se para o caso moçambicano os Parceiros de Apoio Programático (PAPs). Reformas recentes na ajuda ao desenvolvimento, tais como o apoio directo a orçamentos nacionais, aumentaram o número de processos que incluem governos e doadores, a participação dos doadores em processos de definição de políticas, e a reafirmação de que os doadores têm direito a participar nestes processos.

5.1.1.2 Uso da Ajuda para Manutenção do Apoio Político

Muitos governos africanos têm dependido da ajuda para se manter no poder depois da independência. Mas o fenómeno contemporâneo da dependência política é diferente, em parte como resultado da relação contínua com os doadores, e em parte por causa dos novos imperativos que os governos enfrentam depois da vaga de mudança para o multipartidarismo em meados da década de 90.

O governo moçambicano dependendo da ajuda habituou-se a ter orçamentos reforçados pela ajuda externa, situação que leva a que o mesmo preste mais contas aos doadores do que aos moçambicanos, situação que o deixa mais acomodado.

A ajuda ao desenvolvimento é um recurso vital com que estes governos procuram cumprir promessas eleitorais e prestar serviços. Por esse motivo os governos geralmente não definem opções políticas que se afastam muito do que é definido pelos doadores, uma vez que não querem arriscar a perda da ajuda ao desenvolvimento, o que poderia pôr em risco o apoio político que tem e o resultado das próximas eleições (Whitfield e Maipose 2007).

Whitfield e Maipose (2007) afirmam que o fraco apoio doméstico dos governos, juntamente com a sua dependência da ajuda para garantir a legitimidade política são, portanto, incentivos fortes para que os governos se mantenham numa posição subalterna em relação aos doadores. Ao mesmo tempo, as condições de negociações permanentes e envolvimento institucional criam desincentivos fortes para os países que recebem a ajuda em questionar a sua subordinação.

Em suma, os governos aceitaram o seu posicionamento subordinado e a inevitabilidade de envolvimento profundo dos doadores na definição de políticas, para depois adoptar estratégias que pudessem maximizar o seu controlo nesse contexto. Estas não foram estratégias bem sucedidas quanto ao objectivo de garantir a apropriação, mesmo se garantiram a continuidade (e muitas vezes o aumento) dos fluxos de ajuda.

5.1.1.3. Aumento dos Condicionaismos

Um processo de negociação contínuo e permanente desenvolveu-se entre doadores e os governos para quase todas as políticas, programas e projectos. Às vezes, os doadores podem desistir de uma exigência ou optar por não punir a não implementação de uma das condições, mas afirmam a sua preferência continuamente através de condicionaismos ou na participação em discursos sobre políticas e na gestão de projectos.

Isso coloca um enorme fardo nos sistemas administrativos e leva o governo a gastar a maior parte do seu tempo em negociações com os doadores ou a responder às iniciativas destes, tentando incluir as prioridades ou esperando até a implementação para adaptar as políticas ou

projectos às suas prioridades Whitfield & Maipose (2007). Esta estratégia defensiva para lidar com doadores deixa o governo com pouco tempo e espaço para definir políticas independentes dos doadores.

5.2. Condicionalismos

Condicionalismos podem ser definidos como aplicação de exigências específicas predeterminadas que directa ou indirectamente entram na decisão de um doador para aprovar ou continuar a financiar um empréstimo. Portanto, os condicionalismos têm dois possíveis objectivos:

- Dar ao governo um incentivo para implementar, durante o período de tempo especificado no programa, um jogo diferente de medidas políticas que caso contrário teria escolhido;
- Registrar a compreensão entre os Governos e os doadores nas medidas políticas que serão empreendidas pelos Governos receptores, e que são considerados como essenciais para o sucesso da continuidade da ajuda.

5.2.1. Argumento a Favor da “Ajuda” Condicionada

Existem três argumentos fundamentais a favor da ajuda condicionada. Primeiro, doadores e credores argumentam que se eles são a fonte dos recursos financeiros, então, é apenas lógico que controlem a afectação dos recursos financeiros disponibilizados. Alguns argumentam, por exemplo, que os seus Parlamentos e cidades exigem informação sobre a aplicação e a eficiência dos recursos usados para ajuda internacional, pelo que a continuidade da ajuda requer que eles possam garantir a eficiente afectação dos recursos. É claro e válido que em regimes democráticos as instituições democráticas e os cidadãos têm o direito, e até o dever, de controlar a actuação do executivo e o uso feito do erário público (Castel-Branco: 1998).

No entanto, dois reparos devem ser feitos a este argumento. Por um lado, a imposição de condições pelos credores afecta o conjunto das políticas económicas e sociais dos PEDs, o que é um exercício profundamente anti-democrático na medida em que o controle da actuação do executivo e do erário público nos PEDs sai das instituições democráticas internas e passa para os executivos dos países credores (Mkandawire: 1992).

Pode ser argumentado que Moçambique não tem instituições e práticas democráticas, mas este argumento não é suficiente para fazer crer que o controle exercido por executivos estrangeiros possa ser visto como uma alternativa mais democrática ao controle exercido pelo executivo nacional. Na essência, este argumento estabelece implicitamente que o direito e acesso ao poder democrático são uma função do rendimento e do poder económico. Por outro lado, as estratégias e políticas normalmente impostas através da ajuda reflectem os interesses de apenas uma parte dominante da sociedade moçambicana.

Segundo, é também argumento que a ajuda condicionada impõe disciplina aos receptores, que de outro modo poderiam desperdiçar ou apropriar para benefício individual os recursos disponibilizados. Sendo condicionada a certos padrões de performance ou implementação de certas políticas, a ajuda funciona como estímulo à eficiência.

Este argumento contém um pressuposto, pelo menos implícito, de que os credores/doadores, melhor do que os receptores da ajuda, sabem o que é adequado e inadequado fazer. Para além de que os credores/doadores ainda não provaram possuir esta “superioridade”, este pressuposto implica que os credores assumem que os receptores da ajuda têm preferência para o desperdício e apropriação indevida de recursos.

Este pressuposto aplica-se a casos como Mobutu no Zaire, Marcos nas Filipinas, Samozia na Nicarágua, Duvalier no Haiti, Suharto na Indonésia, mas não pode ser aplicado para Moçambique ou generalizado a todos os PEDs (Wade & Veneroso: 1998). Além disso, não são poucos os casos de corrupção entre os países credores, envolvendo governantes e funcionários públicos e o mundo do grande negócio, como o provam crises políticas recentes na Itália, França, Japão, Grã-bretanha e na Comissão Europeia, bem como as acções dos grandes grupos de interesse que operam junto ao congresso e Senado dos EUA.

Finalmente, a obsessão com condicionalismos impostos pelos credores impede ambos, credores e receptores da ajuda, de explorar diferentes alternativas, quiçá mais simples de gerir e mais eficiente (Mosley: 1988).

Terceiro, o FMI argumenta que economias em crise requerem não só novos fluxos de recursos externos, mas também políticas económicas adequadas para a estabilização e ajustamentos estruturais a curto e longos prazos. Neste caso, as condições impostas pelo FMI, constituem

essas políticas adequadas. Como este trabalho não considera que tal modelo seja uma alternativa adequada, então este argumento do FMI para justificar o condicionalismo também não é aceitável (Castelo-branco: 1998).

5.2.2. Argumentos Contra a “Ajuda” Condicionada

Existem quatro conjuntos de argumentos contra a adoção de condicionalismos para a concessão de ajuda, nomeadamente: o argumento sobre a ineficiência dos condicionalismos, o argumento moral, o argumento assente na economia política da ajuda e o argumento económico.

5.2.2.1 O Argumento Sobre a Ineficiência

O argumento sobre a ineficiência estabelece que a adoção de condicionalismos é uma maneira ineficiente e cara para impor políticas económicas, adequadas ou não, aos receptores da ajuda. Isto resulta dos seguintes factos:

- ❖ Receptores da ajuda têm mais informações que os credores sobre a utilização efectiva dos recursos, e aprendem rapidamente a lidar com os credores, o que gera dificuldades adicionais de controlo;
- ❖ Países que adoptem as políticas impostas apenas porque esse é o preço que têm que pagar para receberem a ajuda provavelmente não se empenharão na implementação eficiente dessas políticas;
- ❖ Credores que se tenham empenhado em apoiar países específicos provavelmente não reterão o seu apoio se o país não cumprir todos os compromissos.

Portanto, em vez de obrigar países a adoptarem e implementarem políticas para terem acesso a novos fluxos de recursos externos, este argumento sugere que os credores devem apenas conceder ajuda aqueles países que por si próprios escolheram políticas económicas que têm mais probabilidade de sucesso. Na essência, este argumento impõe o mesmo tipo de condicionalismo dos actuais programas de estabilização (adoção de políticas económicas monetárias), embora com duas diferenças. Primeira, reduz os custos que os credores enfrentam no controle e verificação. Segundo, aparentemente aumenta o controlo e a responsabilidade dos governos receptores sobre os programas económicos. Na prática, os

governos aprendem quais são as políticas e modelos mais próximas dos gostos dos doadores/credores e podem fazer uso desse conhecimento para atingir as suas próprias agendas.

5.2.2.2 O Argumento Moral

O argumento moral estabelece que é moral impor condicionalismo de qualquer espécie à realização dos direitos humanos básicos, dado que nenhum ser humano deve ser escravizado pela dívida externa, pobreza, ignorância e doença, sejam quais forem os argumentos, económicos ou políticos, para impor condicionalismos (Wade:1988). Este argumento normalmente desenvolvido por organizações não-governamentais de cariz populista, favorece a solidariedade e cooperação ao nível de comunidades sem condicionalismos específicos.

A questão que se coloca é se esta visão tem alguma oportunidade de influenciar ou de ser adoptada como parte do *mainstreaming* na análise da problemática da ajuda. Além disso, a partir do momento em que haja desigualdade na relação entre as partes (organizações que doam e comunidades que recebem) e escassez de recursos (o que implica selecção e exclusão), algumas formas de condicionalismos e imposições naturalmente irão surgir (Wade e Veneroso: 1988).

5.2.2.3 Argumento Assente na Economia Política

Uma visão alternativa, assente na economia política da ajuda, relaciona os condicionalismos com os grupos de interesses que operam através de governos credores e agências financeiras internacionais. Portanto, os condicionalismos impostos reflectem relações de poder na economia mundial bem como a imposição de medidas que permitam aos PEDs ajustarem-se aos interesses e estratégias das economias desenvolvidas.

Este argumento vai mais longe e estabelece que a ajuda é, frequentemente, um instrumento para alcançar outros objectivos e não os de ajudar os PEDs: permite criar vantagens comerciais para empresas dos países credores, recicla excedentes que de outro modo criariam uma crise em mercados internacionais, transfere subsídios indirectos para empresas fornecedoras dos serviços adquiridos com recursos da ajuda (Castel-Branco:2008).

O problema central com este argumento é como utiliza-lo para repensar a ajuda num mundo em que os recursos de assistência internacional mais provavelmente terão que continuar a provir de potencias capitalistas e a reflectir as relações de poder e interesses específicos. A saída talvez resida na discussão de estratégia alternativas de desenvolvimento que sejam menos dependentes da assistência internacional do que os modelos discutidos até ao momento (Wade e Veneroso): 1998).

5.2.2.4 O Argumento Económico

O argumento económico contra o condicionalismo da ajuda provém de diferentes quadrantes. Da direita, vem a crítica específica aos condicionalismos impostos pelos modelos de estabilização e ajustamento. O argumento é o seguinte: as medidas de estabilização e ajustamento são demasiado complicadas para gerir e implementar e os PEDs não tem as capacidades humanas e institucionais para as implementarem com rigor e eficiência (Fine:1998).

No fim, a aplicação destes programas permite ao Estado e às elites governantes e economicamente influentes ajustarem -se para defenderem as suas rendas. Portanto, é melhor simplesmente insistir na construção de um Estado minimalista que garanta ordem, direitos de propriedade, impostos baixos, justiça, contractos, controle da oferta monetária e investimento em capital humano e capital social, e que não tenha qualquer intervenção no comércio, mercados e decisões de negócio do sector privado.

O problema deste argumento é que não explica de onde é que esse Estado há-de vir, e como é que, e por quem é que as diferentes instituições (mercados, sistema financeiro, contractos, direitos de propriedade, dentre outros) serão criadas (Fine e Rustomjee: 1996). Além disso, o argumento não explica o processo prático através do qual mercados distorcidos pelo Estado e um sector privado cliente do Estado se tornarão competitivos pela simples retirada do Estado do mundo de negócios.

De acordo com Sender e Smith (1986), a esquerda também apresenta um conjunto de seguintes. Primeiro, se politicas económicas reflectem relações de poder e interesses políticos e económicos concretos, então a questão de fundo não é se as politicas económicas são elaboradas dentro ou fora do país, por cidadãos nacionais ou estrangeiros, pelo governo

nacional ou por uma agência multilateral, baseadas dentro do País ou impostas de fora. Tais questões são importantes, mas mais importante é a identificação dos interesses e forças que, dentro e fora das fronteiras nacionais, determinam as políticas que são adotadas e implementadas ou não (Sender e Smith: 1986 a).

O ponto é que é pouco provável que seja possível identificar políticas econômicas que não reflitam interesses de alguém. Portanto, a questão de fundo é identificar esses interesses e as políticas que têm uma oportunidade de ser adotadas e implementadas com sucesso, dados os agentes e ligações que operam e ocorrem na economia, e a natureza da relação entre eles.

Além deste argumento de fundo, a esquerda também critica o mecanismo do condicionalismo com respeito a outros aspectos, nomeadamente as dificuldades de criação das instituições para economias de mercado, a propensão de agências internacionais cometerem erros graves de julgamento mas não prestarem contas a ninguém, e a inconsistência interna dos programas de estabilização e ajustamento que resultam de tentativas de combinação de diferentes interesses sem uma visão estratégia de transformação (Sender e Smith: 1986).

Capítulo 6: Ajuda Externa e a Apropriação de Políticas de Combate ao SIDA em Moçambique: Caso do CNCS

6.1 Contexto de Políticas

A formulação de políticas em Moçambique é feita em vários documentos de carácter estratégico. Os objectivos, as prioridades e a agenda de governação são plasmados num Plano Quinquenal do Governo. Dado o enfoque na redução da pobreza absoluta, como um dos seus objectivos, é elaborado um Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA) que operacionaliza o Plano Quinquenal definindo a estratégia de médio prazo para promover o crescimento e reduzir a pobreza suportados pelos três pilares: 1) Governação; 2) Capital Humano; e 3) Desenvolvimento Económico.

O PARPA também projecta os recursos necessários e estabelece ainda as metas temporais a serem alcançadas para a redução da pobreza e crescimento económico. No PARPA II (2006-2009), que operacionaliza o Plano Quinquenal para 2005 – 2009, o HIV e SIDA é abordado como uma questão transversal. Anualmente, o Governo produz um Plano Económico e Social (PES), que conforma o Orçamento do Estado, e operacionaliza o PARPA. O exercício de orçamentação anual e de preparação do PES é apoiada pela elaboração e/ou actualização do Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP), para três anos, que procura traduzir os principais objectivos e estratégias dos diferentes sectores em termos orçamentais.

O Plano Quinquenal para o período 2005-2009, adoptado em Maio de 2005 pelo Governo de Moçambique estabelecia como principais objectivos seguintes: (i) reduzir os níveis da pobreza absoluta, o que será feito através de actividades nas áreas da educação, saúde e desenvolvimento rural; (ii) crescimento económico rápido e sustentável, dirigido à criação de um ambiente favorável às actividades do sector privado; (iii) desenvolvimento económico do país, com uma incidência inicial nas zonas rurais e a redução de desigualdades regionais; (iv) consolidação da paz, unidade nacional, justiça, democracia e consciencialização nacional, como condições indispensáveis para o desenvolvimento harmonioso do país; (v) combate à corrupção, crime e evasão fiscal; e (vi) reforço da soberania e cooperação internacional.

A resposta nacional à epidemia do HIV e SIDA em Moçambique foi iniciada em 1988 com o estabelecimento de um programa de prevenção e controlo no Ministério da Saúde. Em 2000, o Governo aprovou uma Estratégia Nacional (PEN 2000-2001) que visava reduzir a propagação das infecções do HIV e mitigar os efeitos da epidemia através de uma abordagem multisectorial centrada nas actividades de prevenção. No mesmo ano, criou o Conselho Nacional de Combate ao SIDA (CNCS) para coordenar a resposta nacional multisectorial.

Em 2004, foi desenvolvido o Plano Estratégico Nacional da segunda geração (PEN II), para o período 2005-2009. Os principais objectivos indicados no PEN II são a promoção das intervenções para reduzir o nível de novas infecções e aumentar os cuidados e tratamento de pessoas vivendo com o HIV e, finalmente, envolver todos os intervenientes no processo de mitigação que irá garantir que as pessoas vivendo com o HIV (PVHIV) sejam tratados humanamente e os seus direitos sejam respeitados. No PEN II a terapia anti-retroviral, que antes não estava prevista dados os elevados custos dos ARVs, passou a ser um dos serviços oferecidos. Os custos de implementação do PEN II não foram estimados.

Desde 2005, o HIV e SIDA foi integrado em muitos documentos e políticas, em especial no PARPA II (2006-2009), o que demonstra o compromisso do governo para adoptar uma abordagem abrangente na resposta nacional à epidemia do HIV e SIDA. Neste período, incluindo 2009, foi elaborada a *Estratégia de Resposta ao HIV e SIDA na Função Pública, 2009-2013*.

Ainda neste período e antes do fim do mandato do PEN II 2005-2009 e perante uma situação explosiva de SIDA que ameaçava drasticamente as perspectivas de crescimento económico e de desenvolvimento humano, o CNCS decidiu formular uma nova estratégia para a resposta nacional de modo a controlar urgentemente a situação. Assim, foi produzida a *Estratégia de Aceleração da Prevenção da Infecção pelo HIV* para o período de 2009-2010, sob a tutela do CNCS e com um amplo envolvimento do sector governamental, de organizações não-governamentais e de outras entidades da sociedade civil, bem como do sector privado e de organizações religiosas. Foi elaborado um plano operacional, com quantificação de custos, para esta estratégia.

A Estratégia de Aceleração da Prevenção tinha dois pilares: i) oito áreas de acção prioritárias – Aconselhamento e Testagem, Preservativo, Populações em maior risco, Infecções de Transmissão Sexual, Circuncisão masculina, Prevenção da Transmissão Vertical (PTV),

Tratamento e Bio-segurança; ii) reforço da capacidade técnica e institucional – Coordenação da resposta, Comunicação para a mudança de comportamento e Monitoria e Avaliação. O objectivo desta estratégia consistia na identificação das intervenções mais críticas que pudessem contribuir para uma redução significativa da incidência do HIV no país.

Nos finais de 2009, foi elaborado o terceiro Plano Estratégico Nacional (PEN III), 2010-2014, com o amplo envolvimento de todos os intervenientes e baseado em evidências fornecidas por estudos específicos, tais como o Estudo dos Modos de Transmissão e de Prevenção do HIV e o Estudo de Triangulação de Dados, realizados em 2008-2009. O PEN III foi aprovado pelo Conselho de Ministros em Abril de 2010.

6.2 Quadro Institucional

6.2.1 Conselho Nacional de Combate ao SIDA (CNCS)

O Conselho Nacional de Combate ao SIDA (CNCS) foi criado em 2000, pelo Decreto 10/2000, de 24 de Maio do Conselho de Ministros e é responsável pela coordenação das actividades de combate ao HIV e SIDA (incluindo a prevenção, educação e cuidados) entre os grandes parceiros (Governo, sociedade civil, doadores, ONGs nacionais). Como parte da sua missão, procura melhorar e expandir a qualidade e cobertura de serviços bem como a mobilização de recursos para financiar a resposta multisectorial à pandemia.

A sua direcção é presidida pelo Primeiro-Ministro e inclui o Ministro da Saúde como Vice-Presidente, Ministros do Plano e Finanças, Negócios Estrangeiros, Educação, Acção Social e da Juventude e Desportos, e representantes da sociedade civil. Um Secretariado Executivo tem o mandato de liderar, coordenar e monitorar todas as actividades em apoio à Estratégia Nacional, não implementando programas, mas servindo o CNCS. O Secretariado funciona em colaboração estreita com o Ministério da Saúde (MISAU) e outros ministérios. O Secretariado tem sede em Maputo com núcleos provinciais em cada uma das dez províncias e um 11º na Cidade de Maputo. Cada ministério também tem um ponto focal do HIV e SIDA.

6.2.2 Programa Nacional de Controlo do SIDA (NACP)

Embora o CNCS seja responsável pela coordenação geral, o MISAU é responsável pela implementação do tratamento e todos os aspectos relacionados ao HIV e SIDA. O Ministério da Saúde (MISAU) teve um Programa Nacional de Controlo do SIDA (NACP), activo desde meados dos anos 80. O programa é responsável pela resposta nacional do sector da saúde ao HIV e SIDA. Inicialmente, o programa estava principalmente centrado na prevenção, incluindo a provisão de preservativos, aconselhamento e serviços de teste e tratamento de Infecções de Transmissão Sexual (ITS). Motivado pelo aumento da ênfase internacional e nacional na provisão do tratamento anti-retroviral (TARV) nos países subdesenvolvidos e o ambiente favorável em termos de redução de custos e disponibilidade de ARVs genéricos, o Ministério da Saúde subseqüentemente desenvolveu o Plano Estratégico de Combate às ITS/HIV/SIDA – sector da saúde (2004-2008) através de um processo conjunto de auscultação aos seus parceiros nacionais e internacionais. A abordagem observada no desenvolvimento desta estratégia foi garantir que as questões como a sustentabilidade de longo termo fossem abordadas juntamente com as necessidades mais amplas do sector da saúde, usando o destaque no tratamento anti-retroviral como ímpeto para garantir uma resposta equilibrada ao HIV e SIDA no sector da saúde. PENSAUDE toma em conta, por um lado, a epidemia do HIV em propagação, um sistema de saúde sobrecarregado, o retraimento dos trabalhadores da saúde devido à mortalidade associada ao SIDA; e, por outro lado, a redução nos preços dos medicamentos antiretrovirais e o aumento do financiamento.

O custo total (Tabela 6.1) projectado para a implementação do PEN de Combate às ITS/HIV/SIDA para o sector da saúde para o período 2004 – 2008 era de aproximadamente USD \$500 milhões, dos quais 20% se destina a despesas de capital para a melhoria da rede integrada de saúde, 12% para o diagnóstico e tratamento de doenças de transmissão sexual e 10% para a profilaxia e tratamento de infecções oportunistas. O custo *per capita*, entre US \$2.5 e US \$6 por ano, representava um grande incremento nas despesas do sector.

O MISAU definiu uma estrutura de gestão ao nível nacional e provincial. Os vários departamentos de saúde e unidades administrativas estão envolvidos no *continuum* da prevenção do HIV, cuidados e tratamento, quer de forma directa quer indirecta. Estabeleceu-se uma equipa de gestão, grupos técnicos e grupos de trabalho dentro do MISAU, bem como

um grupo de trabalho interministerial para coordenar as intervenções transversais e de vários sectores. Um comité de tratamento foi também criado.

Tabela 6.1: Custos Totais e Anuais por Intervenção, Plano Estratégico Nacional (valores em contos)

Intervenção	2004	2005	2006	2007	2008	Total	
Diagnóstico e tratamento de ITS	8.663,069	10,355,193	12,123,890	13,975,651	15,913,242	61.031,044	
Distribuição de preservativos	1.324,320	1,586,400	1,746,000	2,082,000	2,376,000	9,114,720	
Biossegurança	2.761,380	2,781,840	2,801,388	2,822,998	2,844,553	14,012,160	
Transfusão de sangue	427,200	453,900	48,600	507,300	534,000	2,403,000	
SSAJ	1.582,000	2,030,000	2,510,000	2,910,000	3,390,000	12,422,000	
Laboratório para testes clínicos e MCH	1.698,854	2,480,599	3,303,663	1,383,910	1,464,613	10,331,639	
Prevenção da transmissão vertical	10,293	20,334	28,253	3,246	3,449	65,575	
Tratamento de IOs e Quimioprofilaxia	6.484,478	11,861,369	16,761,115	6,312,075	6,706,263	48,125,299	
Operação de 129 redes integradas de saúde	5.863,775	14,352,167	36,023,147	51,797,307	66,826,832	174,863,227	
Melhoria do sistema (despesas de capital)	7.998,820	23,880,039	27,876,373	27,411,357	12,253,182	99,419,771	
Formação inicial	2.110,000	3,135,000	3,460,000	3,260,000	2,560,000	14,525,000	
Formação em serviço	2.881,300	2,058,000	2,058,000	2,058,000	2,058,000	11,113,300	
IEC	359,394	366,224	529,876	589,984	662,061	2,507,539	
Gestão de Programas	798,316	858,716	849,716	849,716	849,716	4,206,182	
Monitoria e Avaliação	1.322,000	789,000	1,287,500	785,500	640,500	4,824,500	
Subsídio de almoço	4.795,844	4.795,844	4.795,844	4.795,844	4.795,844	23,979,222	
Assistência técnica	629,302	824,000	827,913	833,729	833,565	3,928,518	
Outras	400,000	400,000	400,000	400,000	400,000	2,000,000	
TOTAL	50.110,345	83,028,636	117,843,278	122,778,618	125,111,819	498,872,696	

Fonte: PEN (2004-2008)

6.3 Parcerias Públicas e Privadas para o HIV e SIDA

Existem parcerias entre os sectores público e privado em grande escala. Várias ONGs nacionais e internacionais, OBCs, organismos religiosos, organizações juvenis e organizações dos Média fornecem serviços relacionados com o HIV e SIDA em apoio aos objectivos estabelecidos no Plano Estratégico Nacional (PEN II).

O papel das ONGs e OSCs na resposta nacional ao HIV e SIDA em Moçambique não se limita à provisão de serviços, mas também inclui a contribuição à formulação de políticas, provisão da assistência técnica, representação da sociedade civil e actividades de advocacia¹⁷. As ONGs são vistas principalmente como provedores de serviços, mas é importante reconhecer as funções adicionais que desempenham na sociedade.

Caixa 6.1: Funções Adicionais da Sociedade Civil

Prestação de serviços: As ONGs podem fornecer serviços de saúde e/ou serviços de HIV e SIDA nos locais onde não haja serviços públicos. Por exemplo, a maior parte dos GATVs são dirigidos por ONGs em todo o país.

Provisão de assistência técnica: As ONGs podem fornecer assistência técnica às agências públicas e/ou privadas em termos de capacitação / formação, etc. Muitas ONGs internacionais fornecem formação e assistência às suas contrapartes locais. Por exemplo, a AMREF presta assistência técnica à MONASO e RENSIDA.

Contribuição à formulação de políticas: As ONGs podem contribuir na formulação de políticas nacionais através da sua participação em debates e no processo que leva ao desenvolvimento de novas políticas. Por exemplo, vários membros da NAIMA+ participaram na elaboração da proposta do GFATM, que levou à adopção do modelo de Redes Integradas como estratégia chave de combate ao HIV e SIDA. Além disso, várias ONGs participaram recentemente no processo de auscultações que culminou com o desenvolvimento do novo Plano Estratégico Nacional de Combate ao HIV e SIDA (PEN SIDA).

Desenvolvimento de novos modelos através de programas piloto: As ONGs podem desenvolver novos modelos para prevenção, tratamento e prestação de serviços. Por exemplo, a FDC tem um acordo com o MISAU para dirigir um projecto-piloto sobre a redução da mortalidade infantil, com incidência em sistemas inovadores de gestão da cadeia de frio. A MSF esteve envolvida no desenvolvimento do modelo das Redes Integradas (de Saúde).

Representação da sociedade civil: As OSCs poderão representar a sociedade civil perante o governo e outras autoridades. Os exemplos incluem associações de profissionais, tais como a Associação Nacional de Enfermeiros de Moçambique (ANEMO), a Associação dos Médicos Tradicionais de Moçambique (AMETRAMO), ou outras associações representativas de grupos específicos de pessoas, tais como a RENSIDA que representa as pessoas vivendo com o HIV e SIDA.

¹⁷ Kaarhus & Rebelo, 2003

Advocacia: As OSCs / ONGs poderão, como um dos seus objectivos, exercer a advocacia sobre questões específicas. Exemplos incluem diferentes secções nacionais da Save the Children que fazem a advocacia em prol dos direitos da criança em Moçambique ou a AMOSAPU (Associação Moçambicana de Saúde Pública) que possui um contrato com o MISAU para servir como ponto focal na advocacia contra o uso do tabaco.

[Fonte: Timmermans, N (2004): The role of NGOs in the health Sector SWAp in Mozambique]

O Governo reconhece a importância do trabalho com as ONGs na implementação do seu plano estratégico da saúde. O MISAU, CNCS e as ONGs internacionais trabalham juntos desde a década de 90. Há contactos regulares informais e formais ao nível da gestão e de políticas mas, mais importante ainda, é a interacção diária ao nível operacional no terreno. O CNCS colabora estreitamente com uma organização âncora de ONGs, a MONASO e a RENSIDA, uma rede de 18 organizações de PVHIV que está dirigida às Crianças Órfãs e Vulneráveis e redução do estigma. As ONGs internacionais encontram-se agrupadas numa associação designada NAIMA, para apoiar o Governo na sua resposta ao HIV e SIDA. Actualmente, foi estabelecido um sistema de subcontratação de serviços pelo Ministério da Saúde e, até à data, várias ONGs, nacionais e internacionais, foram contratadas pelo Ministério da Saúde.

6.4 As Fontes Financeiras e as Modalidades de Financiamento

O Governo de Moçambique introduziu iniciativas abrangentes de prevenção, tratamento, cuidados e apoio com vista a reduzir a transmissão de HIV e satisfazer a demanda de serviços de HIV. Foram investidos vários recursos na prevenção, tratamento e cuidados e o incremento do financiamento para actividades de prevenção e cuidados do HIV e SIDA ultrapassou o financiamento da maior parte dos outros programas de saúde pública.

Há três principais fontes financeiras do HIV e SIDA para a resposta nacional ao HIV e SIDA: fontes Públicas, Fontes Externas (internacionais) e Fontes Privadas. Estas fontes canalizam os fundos para o HIV e SIDA usando três mecanismos de financiamento: o Orçamento Geral do Estado baseado no Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP); a Abordagem de Dimensão Sectorial (SWAP) para financiamento da saúde; e/ou financiamento vertical de projectos.

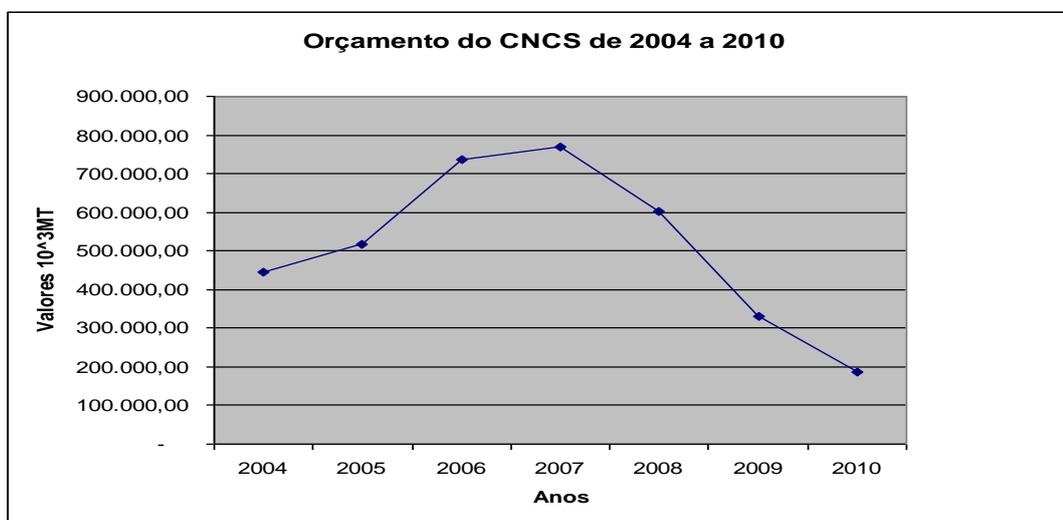
6.4.1 Fontes Públicas de Financiamento

O Orçamento do Estado (OE) é uma importante fonte financeira à resposta do sector do HIV e SIDA.

Desde 2004, a alocação do orçamento interno ao Secretariado do CNCS teve uma tendência oscilatória e continua a baixar, quer em termos absolutos quer em termos proporcionais (US \$ 4.3 milhões em 2004, ou 18% do orçamento total, US \$ 3.5 milhões em 2005, ou 15% do orçamento total, e US \$ 2.5 milhões em 2006, ou 9% do orçamento total, US \$ 3.5 milhões em 2008, US \$ 3.75 milhões em 2009 e US \$ 4 milhões em 2010)¹⁸. Enquanto esta redução for proporcional ao aumento na componente externa, esta situação é preocupante pois torna o CNCS numa das instituições governamentais mais dependentes da ajuda em Moçambique (Revisão Conjunta GdM/PAP, 2006-2009). Ademais, a composição do portfólio de financiadores do CNCS é limitado, com mais de 60% da componente externa dependente de um único doador (o Banco Mundial). A alocação de recursos estatais adequados ao Secretariado do CNCS ao nível provincial e nacional é necessária para demonstrar o comprometimento político à resposta nacional e garantir a sua sustentabilidade. No quadro do exercício de CFMP 2008-2010, o Secretariado do CNCS previu uma redução geral da assistência financeira externa e, simultaneamente, solicitou um aumento da alocação interna (US \$ 3.5 milhões em 2008, US \$ 3.75 milhões em 2009 e US \$ 4 milhões em 2010), sem contudo ter êxitos, conforme ilustra o gráfico abaixo.

¹⁸ Relatórios Anuais do CNCS e Revisão Conjunta GdM/PAP

Grafico 6.1: Orçamento do CNCS 2004 - 2010



Fonte: Relatório de Progresso do CNCS (2010)

6.4.2 Fontes Internacionais de Financiamento ao HIV e SIDA

À semelhança de muitos países em desenvolvimento, a resposta nacional de Moçambique ao HIV e SIDA é, em grande medida, sustentada pela assistência externa proveniente das organizações internacionais, multilaterais e bilaterais, juntamente com a assistência de fundações e ONGs que apoiam a resposta ao HIV e SIDA. As fontes externas de financiamento compreendem todos os fundos das agências multilaterais e bilaterais, parceiros de desenvolvimento e algumas ONGs internacionais. Algumas das organizações internacionais são o PEPFAR, o Fundo Global, o Banco Mundial, o Sistema das Nações Unidas e a Fundação Clinton, entre outras.

6.4.2.1 Fundo Presidencial de Emergência para o SIDA (PEPFAR)

O PEPFAR é um fundo do Governo Americano aprovado em 2004. Ele apoia as actividades laboratoriais, transfusão sanguínea, PTV, CDs, ATV e actividades de Monitoria e Avaliação usando a assistência técnica do CDC ao nível central. Também apoia a reabilitação e renovação de infra-estruturas, e serviços especializados (incluindo TARV).

A equipa nacional do PEPFAR é liderada pela Embaixada Americana e envolve funcionários de várias agências. As agências que lideram o PEPFAR são a Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID) e o *Centre for Disease Control and Prevention* (CDC).

Os fundos do PEPFAR são enviados de várias agências do governo dos EUA para um grupo de organizações recipientes (ORs) em cada país. Os fundos são então recebidos através de escritórios de campo das Agências dos EUA mas alguns dos fundos são directamente canalizados às ORs a partir das sedes das agências americanas. Algumas agências governamentais também são beneficiárias dos fundos do PEPFAR. Metade ou mais do financiamento às organizações sub-recipientes (OSRs) dos fundos do PEPFAR vai para recipientes locais, mas o financiamento total às OSRs locais é modesto pois a maior parte dos fundos do PEPFAR não são sub-allocados.

6.4.2.2 Fundo Global para o SIDA, Tuberculose e Malária (GFATM)

O Fundo Global disponibiliza fundos para o combate ao HIV e SIDA, tuberculose e malária. Moçambique foi um dos primeiros países a solicitar fundos do Fundo Global (GF). O Fundo tem como objectivo operar no seio de uma rede mais ampla de parceiros e o seu financiamento é complementado pelas actividades, conhecimentos e recursos de outras agências, governos nacionais, ONGs, organizações da sociedade civil e parceiros do sector privado.

A componente do SIDA na proposta da Ronda 2 do Fundo Global recebeu um orçamento quinquenal total de US \$109 milhões (US \$84.8m para o Ministério da Saúde, US \$24.5m para o CNCS) do financiamento total para Moçambique, orçado em US \$155m. Moçambique foi o primeiro país a receber e gerir fundos do GF através do fundo comum apoiado pelos doadores (PROSAUDE). O seu primeiro montante substancial foi desembolsado ao Ministério da Saúde em Outubro de 2004. A Tabela 6.2 apresenta o financiamento do Fundo Global canalizado através do Fundo Comum do MISAU (PROSAUDE) para o SIDA, TB e Malária. O GF também contribui para o fundo global do CNCS.

Tabela 6.2: Fundos Globais Disponíveis para o SIDA, TB e Malária através do Fundo Comum do Ministério da Saúde – PROSAUDE (Valores em U\$D)

Componente	2005	2006	Total
Malária	7.076.835	5.140.557	12.217.392
SIDA	8.475.099	13.484.585	21.959.684
TB	3.692.740	5.509.400	9.202.140
Total	19.246.679	24.136.548	43.383.227

Fonte: GOM (2006)

6.4.2.3 Programa MAP do Banco Mundial

O Programa MAP (do Banco Mundial) para a África e o Programa de Aceleração do Tratamento (TAP) apoiam a resposta nacional ao HIV em Moçambique. O programa MAP é um fundo de assistência aprovado em 2003, tendo terminado em 2008. O seu objectivo de desenvolvimento era *reduzir a propagação do HIV em Moçambique e mitigar os efeitos da epidemia através da prevenção, cuidados, tratamento e mitigação*. Ele apoiou principalmente as intervenções através do CNCS e através do apoio aos projectos comunitários e da sociedade civil. O Banco Mundial alocou US \$55 milhões¹⁹ para este objectivo. O MAP também alocou US \$15 milhões ao Ministério da Saúde para financiar a prevenção (equipamento para biossegurança e laboratório, reforço dos sistemas de laboratório), medicamentos para IO, cursos de formação, ATV, vigilância epidemiológica, pesquisa operacional da medicina tradicional, monitoria e avaliação. Eventualmente, os fundos do MAP poderão ser redistribuídos entre dois recipientes (Ministério da Saúde e CNCS), de acordo com a sua capacidade real de gestão de despesas.

O TAP (Programa de Aceleração do Tratamento), uma nova iniciativa do BM, foi lançado em 2004 para complementar o MAP em três países africanos: Moçambique, Burkina-Faso e Gana. Para Moçambique, a iniciativa tinha como objectivo apoiar a expansão de TARV através do desembolso de cerca de US \$21.7 milhões. Prevê-se que este fundo da Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA) cubra 3 anos (2005-7).

¹⁹ De referir que este valo sofreu apreciação no seu valor d US\$55m inicialmente, para US\$ 62.6milhões, como resultado de direitos especiais (Aide Memorie da Missão de Supervisão do Baco Mundial, Março de 2007)

6.4.2.4 Nações Unidas

A fim de responder mais efectivamente aos desafios da realização dos ODMs, nos últimos anos, a ONU em Moçambique tem procurado melhorar a coordenação e aumentar o alinhamento com as prioridades nacionais. A ONU faz parte do fórum SWAp e as suas contribuições financeiras são canalizadas através dos parceiros implementadores com base nos acordos constantes dos Documentos do Programa Nacional (CPD) *e não através do Fundo Comum*. O Sistema das Nações Unidas, em colaboração com o Governo, desenvolve o Quadro das Nações Unidas de Assistência ao Desenvolvimento (UNDAF), que é um quadro estratégico comum para actividades operacionais no país. O primeiro UNDAF em Moçambique cobriu o período 1998-2001, o segundo cobriu o período 2002-2006 e, em Abril de 2006, foi aprovado um UNDAF de três anos para o período 2007-2009 para alinhar os ciclos de planificação das Nações Unidas com o ciclo de planificação do PARPA II que cobriu o período 2006-2009. O UNDAF de terceira geração foi fundamentado em quatro pilares, a saber, Governança, Capital Humano, HIV e SIDA e Desenvolvimento Económico. A decisão de dedicar um dos pilares ao HIV e SIDA baseiou-se no impacto que a epidemia tem no desenvolvimento de Moçambique. Os recursos totais do UNDAF totalizaram US \$349.585.000, dos quais US \$101.553.000 foram destinados ao apoio da resposta nacional ao HIV e SIDA.

6.5 Mecanismos de Financiamento

Ao longo dos anos, a composição dos mecanismos de financiamento da resposta nacional ao HIV e SIDA em Moçambique tem evoluído, pese embora prevalecerem alguns problemas. Esta secção apresenta uma descrição do portfólio dos mecanismos de financiamento que actualmente existem em Moçambique.

6.5.1 Apoio ao Orçamento Geral e Apoio ao Orçamento Sectorial

Os parceiros do desenvolvimento em Moçambique estão cada vez mais a deixar o modelo de financiamento de projectos, que é mais fácil de monitorar, passando para um modelo em que o apoio vai ao orçamento directo e sectorial que vai directamente para o orçamento do governo central. Este modelo é mais complexo pois os fundos podem ser usados em qualquer

sector. Ou então, os fundos são dirigidos a um sector específico e envolvem mais do que um doador, que contribuem para um fundo comum.

Modalidades flexíveis, tais como GBS e os fundos comuns, correspondem a 40% das taxas brutas de promessas de ajuda. Em Moçambique, esta mudança de abordagem foi liderada pelos Parceiros de Apoio aos Programas (Programme Aid Partnership - PAP), um grupo de 19 doadores bilaterais e multilaterais que fornecem GBS ao Orçamento Geral do Estado. Em 2004, o Governo e seus parceiros assinaram um Memorando de Entendimento (MdE) que estabelece os princípios, termos e operações para os Parceiros de Apoio aos Programas (PAP). Este constitui um dos maiores programas conjuntos em África, quer em termos de volume quer em termos do número de doadores envolvidos. O PAP está estruturado em 24 grupos temáticos, incluindo um grupo sobre o HIV, em que o Governo, os doadores, as Nações Unidas e a Sociedade Civil participam para monitorar o progresso com base nos indicadores do PARPA II, principalmente através de um processo de Revisão Conjunta, duas vezes por ano.

Caixa 6.2: Vantagens e Desvantagens Comparativas do Apoio aos Programas

Vantagens	Desvantagens
<ul style="list-style-type: none"> ☞ É o tipo de ajuda que se conforma mais com as estratégias do governo e está explicitamente ligado ao PARPA. Melhora o diálogo sobre políticas e incentiva a formulação de políticas do nível sectorial, o que contribui para a melhoria da coerência entre modalidades. ☞ Constitui um grande incentivo para a alocação racional de recursos baseada em políticas. ☞ O Governo tem melhor monitoria dos recursos externos e podem planificar a alocação dos seus próprios recursos devidamente. ☞ Concebido para reforçar a planificação, alocação e eficiência operacional das despesas públicas bem como sistemas de 	<ul style="list-style-type: none"> ☞ Alto risco fiduciário ☞ A metodologia de parcerias tem grandes exigências sobre o que muitas vezes é o pequeno efectivo de funcionários públicos de nível médio-sénior. ☞ Problemático, excepto em situações em que a estabilidade macroeconómica e disciplina fiscal elementar tenham sido estabelecidas. ☞ Desvia os financiamentos governamentais (alocados aos outros sectores ou não aumentam ex. financiamento ao CNCS). ☞ O orçamento não apresenta detalhes suficientes em termos de alocação das despesas por programa que facilitaria uma avaliação sobre o alinhamento.

gestão e finanças públicas para desembolso, <i>procurement</i> e contabilidade.	
--	--

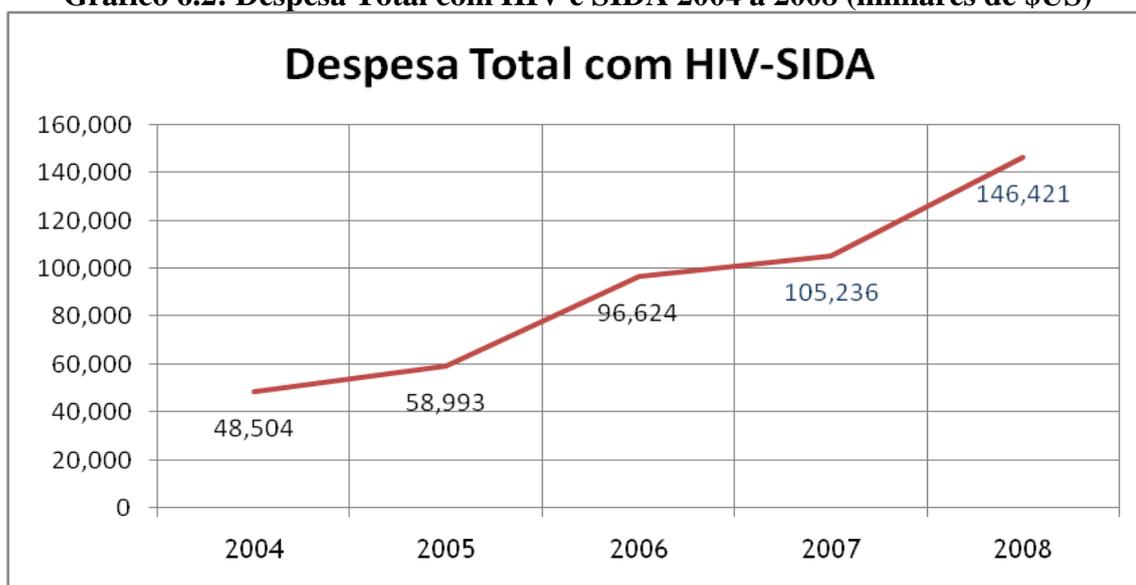
[Fonte: International Department of the University of Birmingham (2007): Briefing papers: Joint Evaluation of GBS 1994-2004 – When & how to use budget support]

6.5.2 Fundos para o HIV e SIDA Canalizados Através do CNCS

De acordo com a análise da situação do PEN II, o financiamento através de fontes externas canalizadas através do Conselho Nacional de Combate ao SIDA (CNCS) aumentou em 400% de US \$1 milhão em 2002 para US \$5 milhões em 2003. De 2005 a 2010 a tendência do financiamento externo mostrou uma redução significativa, conforme verificámos no gráfico 4.1, sendo que a maior parte do financiamento externo ao CNCS é agora canalizada através dos acordos do Fundo Comum.

Todavia, nos anos de 2007 e 2008 a despesa com HIV e SIDA aumentou significativamente, totalizando US\$ 105.2 milhões (2007) e US\$ 146,4 milhões (2008) respectivamente, representando nos dois anos um total de US\$ 251,7 milhões. Como mostra o gráfico 6.2 a estimativa das despesas dedicadas ao HIV e SIDA no País crescem continuamente desde 2004, primeiro ano para o qual foram feitas estimativas de despesas com HIV e SIDA, tendo triplicado o volume entre aquele ano e 2008.

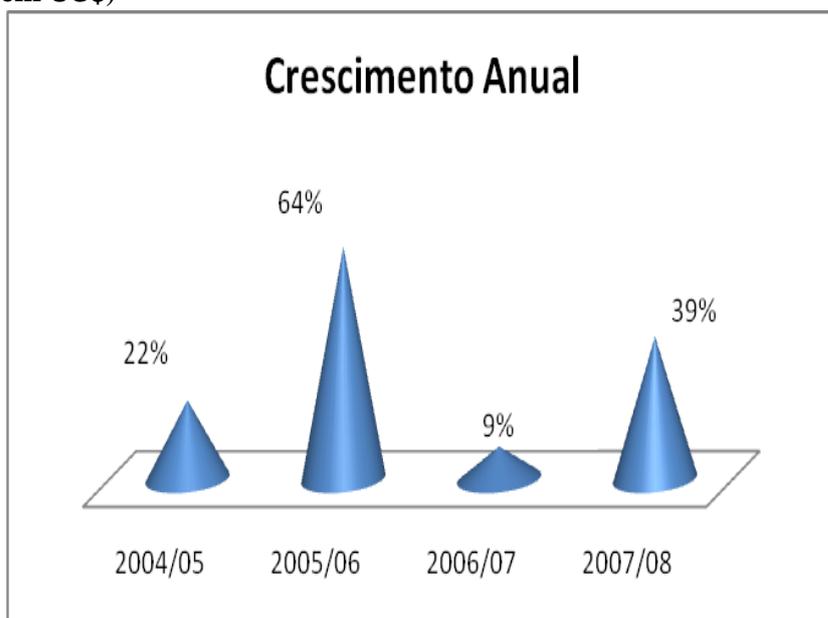
Gráfico 6.2: Despesa Total com HIV e SIDA 2004 a 2008 (milhares de \$US)



Fonte: MEGAS (2008)

Como comprova o gráfico 6.2, o crescimento anual da despesa foi sempre positivo no período em análise, sendo que o maior crescimento percentual registou-se entre 2005 e 2006 (64%) seguido do período 2007 e 2008 (39%). Em termos absolutos, o volume da despesa com o HIV e SIDA cresceu mais entre 2007 e 2008 (US\$ 41 milhões) quando comparado a qualquer dos períodos anteriores, mesmo com os 63% de 2005/2006 (US\$ 37 milhões).

Gráfico 6.3: Variações Anuais nas Despesas com HIV e SIDA entre 2004 e 2008 (valores em US\$)



Períodos	Variação US\$ 000
2004/05	10,489
2005/06	37,631
2006/07	8,612
2007/08	41,185

Fonte: MEGAS (2008)

Ora, na distribuição percentual das principais intervenções, os cuidados e tratamento são uma importante fatia das despesas com a resposta ao HIV e SIDA, que por sua vez estão extremamente dependentes dos custos dos ARVs. Os dados do MISAU indicam que o custo médio anual por paciente em ARVs era \$US 247,40 em 2006, baixou para \$US 141,75 em 2007, tendo subido ligeiramente para \$US 142,23 em 2008. Esta evolução dos preços médios, que representam uma redução para quase metade entre 2006 e 2007, pode explicar parcialmente as variações registadas nos volumes da despesa com o HIV e SIDA.

6.6 Análise da Dependência em Relação à Ajuda Externa e ao Mecanismo de Financiamento de Projectos

O financiamento vertical dos doadores continua a ocupar o centro da resposta. Isto aplica-se particularmente à ajuda de projectos que vão directamente às iniciativas do sector público ou são canalizadas directamente aos parceiros de implementação (ONGs nacionais ou internacionais e algumas instituições governamentais). Registou-se um aumento significativo na disponibilização do financiamento vertical às actividades de resposta ao HIV e SIDA através de programas como o PEPFAR do Governo Americano. Segundo uma avaliação, o financiamento do PEPFAR aumentou rapidamente nos últimos cinco anos e actualmente representa a maior fonte financeira²⁰. Para evitar a duplicação de esforços e concentração de recursos numa intervenção, o CNCS solicitou informações de todos os seus parceiros sobre as despesas no HIV (o quê, onde e o nível da contribuição) para assegurar que sejam cobertos no orçamento.

Por outro lado, devido à dependência de Moçambique da ajuda externa, a influência dos doadores na definição da agenda política nacional é inevitavelmente grande. Esta dependência tem efeitos perniciosos nas reformas políticas com vista à eficiência, transparência e sustentabilidade (Nuvunga: 2008).

Num estudo produzido por Hodges e Tibana (2005:8), afirma-se que “a elevada dependência significa que o processo de orçamento envolve essencialmente dois actores, o executivo e os doadores estrangeiros. O grau de prestação de contas do executivo aos doadores é maior do que a sociedade moçambicana”. Por seu turno Castel-Branco (2007) nota que a decisão pelo governo recipiente para, aparentemente, desistir da apropriação para maximizar os fluxos da ajuda e minimizar fricção política interna, reflecte algum grau de propriedade relacionada com a estratégia de sobrevivência num contexto de opções limitadas. Assim, prosseguindo uma estratégia activa de não procurar apropriação e liderança, está a tomar a forma de ser dono.

As perspectivas de não dependência para Moçambique são limitadas. Na realidade, Renzio e Hanlon (2006) argumentam que a dependência de Moçambique na ajuda externa é acentuada por recursos similares (a ajuda externa) não serem facilmente colectáveis ao nível doméstico.

²⁰ Oomman *et al.*, 2007

Eles argumentam que para além da ênfase que o governo colocou no aumento das receitas nacionais no seu Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta (PARPA), entre 1997 e 2004 as receitas situaram -se por volta de 12% do Produto Interno Bruto (PIB), sem nenhum aumento substancial, mesmo com a introdução das chamadas reformas da segunda geração, tais como a introdução do imposto sobre o valor acrescentado (IVA), impostos de rendimentos pessoais, entre outros. A redução da dependência de ajuda externa mostrou se ser, até agora, uma meta de difícil realização.

Ademais, não obstante verificar-se uma ligeira redução do apoio ao orçamento do CNCS a dependência de Moçambique em relação a ajuda está a aumentar.

6.7 Causas da Falta de Apropriação de Políticas em Moçambique

Os nossos resultados confirmam a nossa primeira hipótese, consubstanciando parte das causas outrora avançadas pelo relatório conduzido e publicado pela *Supporting Team to the Government and Donor Committee Review* e KPMG (2007), em que se admite uma série de factores que tornam difícil ao governo afirmar-se em termos de direcção e apropriação:

- Agências de doadores usam os procedimentos da ajuda para prosseguirem uma variedade de objectivos para além da eficácia do desenvolvimento da ajuda: recolher informação e compreender o país, interagir com outros doadores, influenciar a política do diálogo, consolidar as suas vantagens comparativas adquiridas, entre outras;
- Escolha pelos doadores dos sectores a financiar está mais relacionado com a gestão da agência e os seus interesses do que com as necessidades de Moçambique.
- A visibilidade dos doadores é, para muitos deles, uma questão importante. As agências de cooperação adoptam e mantêm certas modalidades de ajuda como mecanismo de prestação de contas perante seus círculos no país de origem. Quanto maior for a visibilidade, mais ajuda é canalizada para o país.
- As preferências do doador também envolvem políticas (por exemplo, organizações internacionais em vez das nacionais);
- Desenvolvem-se, cíclica e regularmente, “modas”. Primeiro era ter os preços certos, depois veio a reforma do sector público, mais tarde boa governação, etc.
- As mudanças das percepções próprias dos doadores.

6.8 A Questão da Apropriação e a Influência dos Doadores no Apoio ao Orçamento

Os doadores para Moçambique tomaram dianteira introduzindo sistemas colectivos, começando com os Sector Wide Approaches (SWAPs), em que se constituía um grupo de doadores reunindo os fundos para um Ministério, passando depois a Apoio Directo ao Orçamento Geral do Estado. De 1999 a 2008, pelo menos, o grupo de doadores do Orçamento do Estado (OE) cresceu de 9 tradicionais doadores para 19. Segundo Hanlon e Smart (2008), apoio ao orçamento tem vindo a subir até um terço da ajuda que, de facto, chega em Moçambique. Os doadores do apoio ao orçamento são actualmente conhecidos por G19 mas, formalmente, são chamados de Parceiros Apoio Programático (PAP) e em conjunto com o governo desenvolveram os *Performance Assessment Frameworks* (PAFs), para o governo e para os próprios doadores.

Destes, 11 prestam apoio financeiro aos Programas de Combate ao SIDA, com principal enfoque para iniciativas de Coordenação, prevenção, tratamento, cuidados e apoio, entre outras.

Ora, pondo dinheiro directamente no OE, é o governo que decide como ele deve ser gasto e esta decisão é confirmada pelo parlamento quando aprova o orçamento. Isto devia aumentar a autonomia de Moçambique e ao mesmo tempo a prestação de contas públicas.

Há também uma esperança de que reduziria o fardo da administração da ajuda, tanto ao governo como aos doadores. Isto é um problema para ambos lados na medida em que os doadores tentam aumentar a ajuda e descobrem que a máquina burocrática, tanto do doador como do recipiente, não conseguem processar a ajuda.

Apesar das melhores intenções, o apoio ao orçamento dos Programas de Combate ao SIDA, na realidade, agravou três tendências negativas: aumentou a influência dos doadores na formulação de políticas (por exemplo, os três Planos Estratégicos Nacionais de Combate ao SIDA – PEN I, II (2005-2009) e mais recentemente o III (2010-2014); a fragmentação das políticas e o fardo administrativo. A maior consequência de AOD é que destrói as fronteiras entre o governo e os doadores. De Renzio e Hanlon (2006) argumentam que os doadores estão, na realidade, inteiramente envolvidos em todos os estágios do processo de políticas públicas, tendo acesso privilegiado aos documentos/chaves e informação e influenciando as políticas do governo por colocar pressão por dentro.

Por exemplo, o Memorando de Entendimento (MdE) de 2004 já exigia que os doadores tivessem acesso aos documentos de planeamento, relatórios e outra informação, e que o governo se encontrasse com os doadores antes de submeter o orçamento a Assembleia da República (AR) (fazendo da aprovação da AR uma anedota = como esta poderia rejeitar um orçamento depois dele ter sido aprovado pelos doadores?) Mas o novo MdE também exigia ao governo que mostrasse os rascunhos anteriores aos doadores. Aliás, Castel-Branco (2010) afirma que apesar deste MdE ter sido mencionado pelos parceiros como um dos marcos fundamentais na sua relação com o Governo na componente de financiamento externo é, igualmente, visto como assimétrico a favor daqueles e que o mesmo foi produzido sob grande pressão sendo que o Governo aceitou-o para garantir os desembolsos.

Harrison (2001) faz notar aquilo a que chamou *políticas de pós-condicionalidade* na qual um grupo de Estados que são dependes de ajuda externa como Moçambique, Tanzânia e Uganda que são vistos como tendo executado as condições dos doadores particularmente bem, movem-se para uma nova situação onde deixa de haver uma tão nítida divisão entre doadores e governo. Os representantes dos doadores e das Instituições Financeiras Internacionais (IFIs) estão no verdadeiro centro da tomada de decisões, dentro dos sectores e já não de fora, a impor condições.

Estar no coração da tomada de decisões, nitidamente aumenta o poder dos doadores.

Num ambiente em que o projecto nacional é simplesmente maximizar a ajuda, o sentimento de que os doadores esperam que os funcionários do governo “saibam” o que se espera deles, e adotem as políticas antes que os doadores lhes digam para fazer. Passa agora para níveis muito baixo e para tomada de decisões relativamente detalhadas, em todos os sectores, incluindo ministérios e governos provinciais.

Para cada sector, há habitualmente um “doador” e um representante deste doador está em contacto diário com um funcionário sénior do sector. Muitas vezes consultores e pessoal da assistência técnica são mandados ao sector, e estão também em contacto regular com o doador principal. Pelo contrário, como Hodges e Tibana (2005:10) indicam, baixos salários e escassez de pessoal qualificado resultam em que o pessoal sénior do governo muitas vezes ganha dinheiro fazendo consultorias para os doadores.

Relativamente aos SWAPs e ao OE, significa que os doadores têm acesso prévio às ideias e aos documentos, as preocupações e abordagens dos doadores as questões são mais integrantes da formulação de políticas. Com o tempo, torna-se cada vez mais difíceis aos funcionários públicos e ao pessoal dos doadores distinguirem entre interesse nacional e interesse dos doadores (e alguns acabam por achar que são a mesma coisa).

O Apoio Directo ao Orçamento é defendido pelo governo por conformidade com a Declaração de Paris sobre Eficácia da Ajuda Externa e é conducente a mais alinhamento e, potencialmente, traz de volta o OE para o centro da governação. Porém isto também traz os doadores para o centro do processo de políticas públicas. Com os doadores a jogarem por dentro de processos de políticas públicas, a influência sobre as políticas nacionais não é exclusivamente exercida através de condicionalismos, e sobretudo, através do envolvimento dos doadores em instituições governamentais chaves (Nuvunga: 2008).

Os doadores exercem enorme e detalhado poder e estão no coração da formulação de políticas e tomadas de decisões, desde a própria concepção e opções, passando pela formulação e política final. Killick *et al* (2005:4) afirmam que:

Uma grande parte dos créditos da ajuda que entram no País ainda é gasta fora do orçamento numa porção calculada em metade ou mais da despesa pública. Uma grande proporção da assistência total que vem para o País é constituída por grande número de projectos de assistência ao desenvolvimento descoordenados, muitas vezes impulsionados pelos doadores, não promovendo necessariamente as prioridades do governo de Moçambique e dos quais este tem o conhecimento muito incompleto.

Existe um risco real de transformar algumas organizações dos PAPs numa espécie de governo sombra, paralelo, na medida em que tendem a estar demasiado envolvidas na gestão, na tomada de decisões e no desenvolvimento de políticas a nível micro.

6.8.1 Doadores vs CNCS: Dilemas e Tendências de Desempenho

Na relação doadores e CNCS julgamos ser importante identificar o que está a acontecer com os projectos, sobretudo, no que diz respeito às modalidades, práticas e experiências de alinhamento e harmonização que (por exemplo, utilização dos sistemas nacionais de gestão de finanças públicas, coordenação da assistência técnica, capacidade de absorção e

implementação, entre outras) conforme citaram todos os nossos entrevistados²¹, “as práticas de ajuda externa utilizadas pelos doadores são, em muitos casos, diferentes e pouco alinhadas”, daí a necessidade de alinhamento, harmonização e adaptação do sistema e estratégia nacional de ajuda externa que permitam ao CNCS definir, claramente, o que pretende obter de cada tipo de parceiro e que compromissos estratégicos devem ser assumidos e alcançados.

Associando a literatura internacional, amiúde defendida por Lumsdaine (1993:104) com os resultados de alguns dos nossos entrevistados, constata-se que os países com pouco apoio interno para a ajuda foram doadores menos expressivos do que aqueles com alto suporte, sendo que num plano generalista, podemos afirmar que:

Houve forte consenso de que a ajuda aos programas de combate ao SIDA em Moçambique deveria servir a objectivos humanitários e que as razões correctas para fornecer a ajuda eram as morais.

Maior parte dos nossos entrevistados expressaram uma forte base moral para o apoio externo, e sua intenção de que a ajuda deveria ser direccionada aos infectados ou afectados e não divorciada dos objectivos nacionais estratégicos ou económicos. Os nossos entrevistados entendem que a ajuda deveria ir para programas e organizações que precisam efectivamente da ajuda e utilizam-na bem. Igualmente entendem que o melhor motivo para dar ajuda deveria ser moral e humanitária. “(...) por causa da necessidade, sobretudo dos infectados e afectados, é nosso dever moral ajudar iniciativas de combate seja através do CNCS ou de outros parceiros” – afirmou o Dr. A. Moha.²²

Destas assumpções, entende-se que poucos doadores entendem que a ajuda ao sector de Combate ao SIDA deveria ser dada não apenas por razões humanas, mas também por motivos estratégicos. Todavia, os maiores contribuintes para o CNCS foram particularmente fortes na oposição ao uso da ajuda para promoção de interesses nacionais específicos, embora na prática isto continua evidente.

Na trajectória da ajuda externa aos Programas de Combate ao SIDA no País, os compromissos que foram sendo criados entre os sectores governamentais e a sociedade civil tem vindo a ter

²¹ Entrevistas realizadas com o Gestor Sénior do Fundo Comum no CNCS, Coordenador do Programa de HIV e SIDA para a OMS em Moçambique, Coordenador dos Programas de Apoio da GTZ ao CNCS, Coordenador de M&A da UNAIDS em Moçambique, Coordenadora dos Programas de Apoio da DANIDA ao CNCS, Coordenador do NP de Gaza.

²² Em entrevista com o autor, aos 14 de Fevereiro, em Maputo.

um envolvimento mais individualizado e, no emaranhado dos interesses em jogo, "confundem-se (...) as opções individuais com as relações personalizadas, descomprometidas dos laços de solidariedade que em um determinado momento fortaleceram as relações entre os diversos actores envolvidos na luta contra a AIDS e o carácter colectivizado da mesma"²³.

O apoio do Banco Mundial representou também um "*divisor de mágoas* entre as diversas ONG, e mesmo pelo CNCS e o MISAU", favorecendo o florescimento de cenários de disputas de poder e recursos entre os "pequenos" e "grandes". Contraditoriamente, este processo evidenciou mais uma vez a dificuldade de ser reproduzida na relação entre as ONG a mesma "rede de solidariedade e coordenação integrada de acções" proposta para o Governo e Sociedade Civil, como o "método" para a conquista de uma política de controlo do SIDA mais democrática e participativa²⁴.

No que concerne à relação participativa entre os Parceiros/doadores e o CNCS, os nossos resultados mostram que esta não é exercida de forma efectiva, pois para os primeiros anos do período em análise verificava-se pouca participação do CNCS, sobretudo, nos grupos de trabalho e nas discussões sobre os principais problemas nas missões conjuntas. Todavia, a situação nos últimos tempos tende a ser bem melhor, pese embora ainda prevalecerem muitos desafios. Mas a questão mais preocupante e que foi mais referida prende-se com a inexistência de ligação entre as discussões travadas pelo Conselho Directivo do CNCS e as que são levadas a efeito com os doadores, sobretudo para o desembolso de fundos pelos mesmos. Em face desta situação, entende-se que esta relação Parceiros e CNCS tende nalguns casos a deixar de ser uma parceria, sobretudo quando são rotuladas acusações mútuas, legalismos para prosseguir agendas fora dos acordos assumidos, substituição de métodos de discussão aberta, entre outras.

Importa realçar que uma maior coordenação entre o CNCS e Parceiros traria consigo ganhos em termos de custos de transacção e previsibilidade no desembolso do apoio, reforçando o espírito de parceria que tende a ficar enfraquecido. Igualmente, reforçar-se-iam as políticas de cooperação com base em princípios de transparência, coordenação com governo (representado pelo CNCS) e doadores, previsibilidade da ajuda e prestação de contas mútuos, em vez do '*external accountability*'.

²³ Aragón, Miguel; em entrevista com o autor aos 11 de Fevereiro de 2011, em Maputo.

²⁴ Dr. Federico (GTZ), em entrevista com o autor aos 24 de Fevereiro de 2011, em Maputo.

No que tange à existência de uma política e estratégia clara de ajuda externa por parte do CNCS, os resultados obtidos levam-nos a verificação de um vazio quanto a coerência e unidade que permitiriam ajudar a estruturar, guiar e resolver muitos dos problemas ligados a procedimentos cujas implicações aumentam a cada dia que passa. Isto significa que o CNCS precisa definir claramente as metas e alinhá-las de acordo com os modelos do Governo moçambicano o que poderá melhorar significativamente a eficácia e a eficiência da ajuda externa aos programas de combate ao SIDA no País.

A sustentabilidade Política baseada no diálogo político ainda se mostra como um ‘calcanhar de aquiles’ pois a dimensão dos instrumentos do CNCS são conhecidos como precursores de boas análises e relevantes para a operacionalização da resposta nacional, porém prevalecem problemas que dificultam o alcance das metas. Os próprios técnicos do CNCS e doadores reconheceram a necessidade de melhor clarificação da sustentabilidade política uma vez que esta não se mostra visível na operacionalização dos Planos governativos. Ademais, o diálogo político ainda está longe de satisfazer as expectativas, uma vez que até ao momento, qualquer técnico do lado dos parceiros quer fazer diálogo político em qualquer momento, sendo que este deveria ser feito unicamente ao nível mais alto.

Analisando o sistema organizativo e harmónico dos parceiros na sua relação com o CNCS, constata-se que no período em referência foram realizadas muitas missões e estudos acarretando altos custos de transacção para o Governo numa forma geral. Aliado a este facto, foi notório que os parceiros de apoio técnico-financeiro do CNCS não estão harmonizados, tomando em conta que na sua maioria apresentam mecanismos e critérios diferentes o que faz com que o CNCS tenha de estar frequentemente a produzir relatórios sem, necessariamente, saber a tipologia de critérios a usar na perspectiva de harmonizar as abordagens.

Capítulo 7: Conclusões e Recomendações

7.1 Conclusões

Este foi um verdadeiro exercício de aprendizagem, embora o debate sobre a ajuda não esteja, de modo nenhum, terminado, pelo menos identifica o conjunto de problemas e custos associados com a questão da apropriação de políticas e os condicionalismos inerentes ao combate do HIV e SIDA em Moçambique, apontando para os factores que influenciam o desenho das políticas e condições que são impostas com a ajuda constituindo-se em entraves para o combate ao HIV e SIDA no país.

De um modo geral, as despesas com, e, conseqüentemente, os fluxos de financiamento para o HIV e SIDA foram crescentes de 2004 a 2009, onde passaram de 48.503.886 USD em 2004 para 96.623.778 USD em 2006, 105,2USD em 2007 e 146,4 USD em 2008²⁵. Todavia, de 2009 a 2010 houve uma tendência decrescente com a saída do CNCS de alguns doadores basilares como é o caso do Banco Mundial, Global Fund for Aids Tuberculosis and Malária (GFTM SIDA) e Swedish International Development Association devido à mudança do enfoque de actividades do CNCS.

Embora a distribuição proporcional das despesas por grandes áreas de intervenção pareçam tender para um certo equilíbrio face à magnitude dos problemas, os dados disponíveis não permitem ainda relacionar informações epidemiológicas e as despesas com as populações em maior risco ou vulneráveis.

O apoio dos parceiros de cooperação, tanto do ponto de vista do financiamento como no da provisão de serviços, mostrou-se constituir uma peça crucial na resposta multisectorial ao HIV e SIDA nas suas diferentes vertentes, onde as despesas financiadas por fontes internacionais, de um modo geral, representaram mais de 80% das despesas totais de cada ano. Todavia, o financiamento por projectos envolvendo o financiamento do Governo dos Estados Unidos da América e das organizações das Nações Unidas, que transitam por grandes ONG's, terão contribuído positivamente para assegurar o financiamento para serviços essenciais da resposta nacional ao HIV e SIDA.

²⁵ MEGAS (2004-2008)

Como corolário do que anteriormente se afirmou pode concluir-se que o País está altamente dependente da ajuda internacional e o volume de recursos que flui fora do orçamento é ainda alto, pese embora tender a ser controlado.

A observação feita por Federico Rocuts²⁶, abaixo reproduzida faz todo o sentido:

É provável que a maior parte dos doadores continuem a usar uma ampla variedade de modalidades de ajuda para equilibrar os diferentes interesses e se protegerem de riscos. Para garantir a obtenção de resultados programáticos em prol do acesso universal aos serviços de HIV e evitar a duplicação de esforços e uso ineficiente de recursos, são necessários mais esforços com vista a incluir estes diferentes fluxos de financiamento no plano e os dados sobre despesas reportadas de forma real.

A falta de apropriação dos programas de combate ao SIDA pode ser vista como uma das causas da ineficiência da ajuda externa, porque aumenta a influência dos doadores na formulação de políticas, a fragmentação das políticas e o fardo administrativo. Os doadores dominam o processo de auxílio, prestando uma inadequada atenção nas preferências dos governos no modo de utilizar e distribuir a ajuda. Assim, mesmo os projectos identificados pelos doadores como sendo bons e efectivos são frequentemente inviabilizados por causa da falta de integração e de apropriação por parte do governo.

A proliferação de doadores no apoio aos Programas de Combate ao SIDA tem levado a que as estruturas de gestão da ajuda no País se tornem cada vez mais fragmentadas, com dispersão de tarefas, divisão de trabalho demasiado vaga entre sectores, e doadores negociando projectos directamente com ONG's ou ministérios específicos. Esta fragmentação da ajuda resulta no enfraquecimento dos processos de planeamento e orçamentação, o que tem levado a uma maior incapacidade do governo em coordenar a ajuda de acordo com o Plano Estratégico Nacional.

O fraco apoio doméstico do governo, juntamente com a sua dependência da ajuda para garantir a legitimidade política, são, portanto, incentivos fortes para que o governo se mantenha numa posição subalterna em relação aos doadores. Ao mesmo tempo, as condições de negociação permanente e envolvimento institucional criam desincentivos fortes para os Países que recebem a ajuda em questionar a sua subordinação.

²⁶ Federico Rocuts (GTZ) em entrevista com o autor a 24 de Fevereiro, em Maputo.

Em suma, o governo aceita o seu posicionamento subordinado e a inevitabilidade de envolvimento profundo dos doadores na definição de políticas, para depois adoptar estratégias que pudessem maximizar o seu controlo nesse contexto. Estas não foram estratégias bem sucedidas quanto ao objectivo de garantir a apropriação, mesmo se tiverem garantido a continuidade (e muitas vezes o aumento) dos fluxos de ajuda.

Ficou igualmente claro que os condicionalismos impostos pelos doadores ao País podem constituir um dos entraves aos processos de combate e desenvolvimento do País, na medida em que os doadores afirmam as suas preferências continuamente através de condicionalismos ou na participação em discussões sobre políticas e na gestão de projectos, o que coloca um enorme fardo nos sistemas administrativos, levando o governo a gastar a maior parte do seu tempo em negociações com os doadores ou a responder às iniciativas destes, tentando incluir as suas prioridades ou esperando até a implementação para adaptar as políticas ou projectos às suas prioridades. Esta estratégia defensiva para lidar com doadores deixa os governos africanos com pouco tempo e espaço para definir políticas independentes dos doadores.

A imposição de condições pelos credores afecta o conjunto das políticas económicas e sociais dos PEDs, o que é um exercício profundamente anti-democrático na medida em que o controlo da actuação do executivo e do erário público nos PEDs sai das instituições democráticas internas e passa para os executivos dos países credores. Sendo condicionada a certos padrões de performance ou implementação de certas políticas, a ajuda não funciona como estímulo à eficiência.

Os condicionalismos contêm um pressuposto, pelo menos implícito, de que os credores, melhor do que os receptores da ajuda, sabem o que é adequado e inadequado fazer. Para além de que os credores ainda não provaram possuir esta “superioridade”, este pressuposto implica que os credores assumem que os receptores de ajuda têm preferência para o desperdício e apropriação indevida de recursos.

Finalmente, a obsessão com os condicionalismos impostos pelos credores impedem ambos credores e receptores da ajuda, de explorarem diferentes alternativas, quiçá mais simples de gerir e mais eficiente. A ajuda é, frequentemente, um instrumento para alcançar outros objectivos que não os de ajudar os PEDs: permite criar vantagens comerciais para empresas dos países credores, recicla excedentes que de outro modo criariam uma crise em mercados

internacionais, transfere subsídios indirectos para empresas fornecedoras dos serviços adquiridos com recursos da ajuda.

A ajuda externa pode conduzir o País receptor a uma situação de dependência e ociosidade em relação aos doadores. No caso de Moçambique em particular, a influência dos doadores na definição da agenda política nacional é inevitavelmente grande e está ligada à elevada dependência com relação à ajuda externa. Esta dependência tem efeitos perniciosos nas reformas políticas com vista à eficiência, transparência e sustentabilidade.

A elevada dependência significa que o processo de orçamento envolve essencialmente dois actores, o Governo e os doadores estrangeiros. O grau de prestação de contas do executivo aos doadores é maior do que aos beneficiários e à sociedade moçambicana, em geral. A decisão pelo governo para, aparentemente, desistir da apropriação para maximizar os fluxos da ajuda e minimizar fricção política interna, reflecte algum grau de propriedade relacionada com a estratégia de sobrevivência num contexto de opções limitadas.

A dependência de Moçambique e do CNCS, em particular, em relação à ajuda tende a aumentar, o que remete igualmente para a necessidade de repensar na Ajuda, no sentido de torná-la eficaz: capaz de resolver problemas básicos e imediatos, de incentivar a autonomia e auto-suficiência de apostar na formação e capacitação das ONG's e os agentes implementadores locais, de permitir atenuar as desigualdades no acesso a recursos e a boas condições de vida entre populações de diferentes regiões. Ou, como sugere Browne (1998), é necessário “ajudar a acabar com a ajuda”, o que pressupõe “menos ajuda e mais cooperação”.

7.2 Recomendações

Em função do acima exposto, percebe-se a incapacidade que os governos têm de integrarem a gestão da ajuda nos seus próprios esforços de desenvolvimento que é tipicamente uma causa de raiz de muitos problemas comuns que minam a eficiência da ajuda externa em África e em Moçambique em particular. Com vista a melhorar a eficácia da ajuda, os governos devem, em primeiro lugar, restaurar a estabilidade macroeconómica, como condição prévia para uma gestão eficaz da ajuda, pois, enquanto o governo permanecer em desequilíbrio fiscal, não será capaz de levar a cabo o planeamento ao longo prazo e de reforço institucional.

Em segundo lugar, o governo pode empreender medidas ligadas à sua capacidade de gerir recursos da ajuda de uma forma eficaz. Ele pode fazer isso através da reforma dos processos e procedimentos, alterando a relação entre o doador e o receptor, onde o governo desempenha um papel mais activo através da aplicação de uma maior responsabilização e transparência para melhorar o desempenho da administração política e aumentar o seu nível de confiança internacional e, finalmente, por estimulação mais ampla da discussão pública (através dos actores locais e de diversos profissionais e sociedade civil) que respeita a gestão, avaliação e custos ocultos da ajuda, a fim de torná-los responsáveis pela utilização dos recursos da ajuda.

Em terceiro lugar, está a diminuição dos encargos da gestão da ajuda sobre o governo, o que pode ser feito por maior coordenação com o governo beneficiário, por uma expansão do programa da ajuda apenas mediante a execução de políticas económicas e só depois por um maior recurso a ONG's (que podem perder financiamento a qualquer momento) para conceber e implementar projectos de ajuda.

Para se ter um impacto sobre a incidência e prevalência do HIV, é importante que os doadores encorajem o CNCS a responder primeiramente as necessidades do povo moçambicano, igualando os recursos às prioridades da resposta nacional ao HIV. Para tal, o Governo deve identificar, seleccionar e financiar as medidas contra o HIV que são as mais apropriadas e eficazes para o País em relação aos seus cenários e contextos específicos da epidemia, isto é, para que a ajuda seja efectiva deve ser responsável para com o povo que se beneficiará dela.

De uma forma resumida, pode se fazer as seguintes recomendações para que o país possa ter uma apropriação mais efectiva das suas políticas de combate ao HIV e SIDA:

Relação Estado vs Sociedade

Os factores da sociedade civil têm um papel a desempenhar na reclamação da apropriação:

- Grupos sociais organizados e ONGs poderiam trabalhar com o governo quando há um acordo claro em relação a certas críticas ou questões de interesse político e poderia tentar encontrar uma arena comum mesmo quando inicialmente parece haver menos pontos de acordo, de forma a aumentar a vantagem do governo em processos negociais.

- Os cidadãos poderiam concentrar-se no papel e na responsabilidade do governo em formular políticas, procurando explicações para posições políticas, tentando responsabilizar o governo pelos resultados das políticas elevadas a cabo e não permitindo que o governo use os doadores e os condicionalismos como desculpa para a tomada de decisões sobre políticas.
- Os cidadãos poderiam exigir um estado mais capaz, eficiente e responsável que atinja as suas aspirações, em vez de esperar que doadores e ONGs internacionais providenciem as soluções para os problemas do combate ao SIDA que eles enfrentam ou que tornem o governo mais responsável.

Articular uma Visão Política Orçamental Clara

Para que isso seja possível, o governo poderia:

- Expressar a sua estratégia de Combate ao HIV e SIDA dentro de um enquadramento corrente que tivesse por base o aumento de alocações orçamentais nacionais para os programas de combate ao HIV e SIDA e que reflectisse o estatuto prioritário da Resposta Nacional ao HIV, uma vez que a alocação do orçamento interno ao CNCS tem vindo a reduzir drasticamente, quer em termos absolutos, quer proporcionais. Pese embora esta redução se mostre proporcional ao aumento da componente externa, esta situação se tem mostrado preocupante. Contudo, a alocação de recursos estatais adequados para o Secretariado do CNCS ao nível nacional e provincial é necessária com vista a indicar o cometimento à resposta nacional e assegurar a sua sustentabilidade.

Mobilizar o Apoio Democrático para as Políticas

- Galvanizar o apoio dentro dos actores de combate ao SIDA (ministérios e ONG's) e conseguir o apoio de líderes políticos por forma a apresentar uma frente mais unida em relação aos doadores durante os processos negociais.
- Usar o sentimento de falta de poder e enfado das maiorias pobres e modelar as suas exigências de forma a criar uma estratégia de combate ao SIDA mais operacional, explicando de que forma estas exigências vão ser levadas em conta pelo governo, o que aumentaria a capacidade negocial do governo com os doadores.

Melhorar Sistemas de Planeamento e da Administração Política

Para que o governo moçambicano tivesse uma apropriação mais efectiva dos seus problemas de combate ao SIDA poderia:

- Melhorar a administração política e reforçar o sistema nacional de planeamento e, por via disso, utilizar melhor a capacidade existente no país dentro e fora da administração política, investindo tempo e recursos humanos na preparação das negociações com os doadores.
- Integrar a assistência técnica nas estruturas da administração política e registar a assistência técnica associada à ajuda, se esta não estiver de acordo com as necessidades.

Centralizar a Gestão de Ajuda e ligá-la ao Sistema de Planeamento

- Ligar a gestão da ajuda externa ao sistema de planeamento e orçamento nacional, de forma que a ajuda seja coordenada para melhor apoiar as suas estratégias de desenvolvimento. Fazer com que os doadores financiem projectos e programas definidos no Plano Estratégico Nacional de Combate ao SIDA do governo (CNCS), fazendo com que Projectos que não fazem parte do plano sejam discutidos e justificados.
- Negociar com os doadores individualmente, uma vez que a coordenação liderada pelos doadores não é necessária se a ajuda é coordenada pelos processos de planeamento do governo e de acordo com os planos nacionais. Por outro lado, posições conjuntas dos doadores em questões políticas ou de financiamento sujeitas a condições podem reduzir a posse do governo.
- Reforçar a gestão das finanças públicas, evitando que doadores canalizem fundos para a resposta ao HIV e SIDA directamente para/através das ONG's, OBC's ou outras instituições, pois esta prática compromete a capacidade do CNCS em incluir e prestar contas sobre a assistência prestada pelos doadores.

Referências Bibliográficas

Abrahamsson, H. e A. Nilsson (1994) *Moçambique em Transição: Um Estudo da História de Desenvolvimento Durante o Período 1974-1992*. Maputo: PADRIGU-ISRI.

Alumira, J. ; M. Bantilan; e T. Sihoma-Moyo (2005) *HIV/AIDS Impact Mitigation: Short-term Humanitarian Versus Longer-term Development Interventions: Challenges for Research*. Durban, South Africa: International Food Policy Research Institute.

Bannock, G., R. E. Baxter e E. Davis (1987) *Dicionário de Economia*. Lisboa e São Paulo: Verbo.

Boone, Peter D. (1995) 'Politics and the Effectiveness of Foreign Aid', *Working Paper Series*, 5308. Available at: <http://ssrn.com/abstract=225372> (acessado em Junho de 2010).

Bourguignon, F. e M. Sundberg (2007) *Aid Effectiveness: Opening the Black Box*. Washington: World Bank.

Burnside, Craig; David Dollar (2000). 'Aid, Policies, and Growth': *The American Economic Review*, Vol 90; N 4; Pp 847–868.

Cardoso, Eliana & Ann Helwege (1993) 'A economia da América Latina: Diversidades, Tendências e Conflitos'. In: G. Cornia and G. Helleiner (eds). *From Adjustment to Development in Africa: Conflict, Controversy, Convergence, Consensus?* London: MacMillan Press.

Castel-Branco, CN. (2007), 'Aid Dependency and Development: a Question of Ownership? A Critical View', Maputo: IESE.

Comissão Sul (1991) *O Desafio ao Sul: Relatório da Comissão Sul*. Porto: Edições Afrontamento.

Congressional Budget Office (1997) In www.cbo.gov.ftpdocs (Acessado em Junho de 2010)

Conselho Nacional de Combate ao SIDA (2008) 'Declaração de Compromisso Universal de Combate ao HIV/SIDA'. Relatório de Progresso para a Sessão Especial da Assembleia das Nações Unidas sobre o HIV/SIDA, de 2006/2007.

Conselho Nacional de Combate ao SIDA (2009) 'Plano Operacional Anual'.

Conselho de Ministros (2004) 'Plano Estratégico Nacional de Combate ao HIV/SIDA, para 2005 - 2009'.

Conselho Nacional de Combate ao SIDA (2010) 'Plano Estratégico Nacional de Resposta ao HIV e SIDA 2010 – 2014 (PEN III Aprovado pelo Conselho Directivo do CNCS)'.

Conselho Nacional de Combate ao HIV e SIDA (2008) 'Estratégia de Aceleração da Prevenção da infecção pelo HIV'.

Conselho Nacional de Combate ao HIV/SIDA (2010) 'Enquadramento Institucional, Organizacional e Funcional do SE-CNCS. VIIº Relatório de Progresso'.

Conselho Nacional de Combate ao HIV e SIDA (2009) 'Relatório Anual de Progresso de Actividades de Combate ao HIV e SIDA – 2009'.

Conselho de Ministros (2010) 'Balanço do Pilar V – Assuntos Transversais - HIV e SIDA, Relativo ao Desempenho das Metas e Indicadores em 2008/2009'.

De Medeiros, E.R. (2003) *Economia Internacional*. Lisboa: ISCSP.

De Sousa, N. J. (1993) *Desenvolvimento Económico*. S. Paulo: Editorial Atlas.

De Renzio, P. and J. Hanlon (2007) 'Contested sovereignty in Mozambique: The dilemmas of Aid Dependence'. Managing Aid Dependence Project. GEG Working Paper 2007/25. The Global Economic Governance Programme, University College, University of Oxford. Available at: http://www.globaleconomicgovernance.org/docs/DerenzioandHanlon_Mozambiquepaperrev120107.pdf (Acessado em 26 de Outubro de 2010).

Dougherty, J. E. & Jr. Pfaltzgraff (2003) *Relações Internacionais: Teorias em Confronto*. Lisboa: Gradiva.

Dollar, D. e L. Pritchett (1998) *Assessing Aid, What Works, What Doesn't and Why?* World Bank Policy. Washington D.C.: World Bank.

Fine B. and Z. Rustomjee (1996) *The Political Economy of South Africa: From Minerals-Energy Complex to Industrialization*. London: Westview Press.

Furtado, C. (1983) *A Nova Dependência: Dívida Externa e Monetarismo*. São Paulo: Paz e Terra.

Gil, António Carlos (1989) *Como Elaborar Projectos de Pesquisa*. São Paulo: Atlas.

Governo de Moçambique (2006) *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA II)*. Maputo: Governo de Moçambique.

Guest, R. (2004) *África, Continente Acorrentado: o Passado, o Presente e o Futuro da África*. Porto: Civilização Editora.

GTZ (2007) *Compêndio de Vocabulário da GTZ: Unidade de Desenvolvimento Empresarial*, Eschbom. Disponível em www.gtz.de/glossar (Acessado em 22 de Maio de 2010).

Griffin, Keith (1970) 'Foreign Assistance: Objectives & Consequences'; *Economic Development and Cultural Change*; Vol. 18; N° 17; Pp. 313-327.

Hanlon, J. e T. Smart (2008) *Há Mais Bicicletas – Mas há Desenvolvimento?* Maputo: Missangas Ideias e Projectos Lda.

Hodges, T. e R. Tibana (2005) *A Economia Política do Orçamento em Moçambique*. Maputo: Princípios.

Kauppi, M.V. & P. Viott (1998) *International Relations Theory: Realism, Luralism, Globalism and Beyond*. Denver: University of Colorado.

Killick, T., C. Castel-Branco and R. Gerster (2005). 'Perfect Partners? The performance of Programme Aid Partners in Mozambique, 2004. A Report to the Programme Aid Partners and Government of Mozambique'. Disponível em http://www.pap.org.mz/others_reports.htm (Acessado em Julho de 2010).

KPMG (2007) Review of Donors' Cooperation Strategies in Mozambique. Report by the Supporting Team to the Joint Government of Mozambique and Donor Strategy Review Committee. Maputo.

McGillivray, M., Leavy, J. and White, H. (2002) 'Aid Principles and Policy: An Operational Basis for the Assessment of Donor Performance'. In Arvin, M. (eds.) *New Perspectives on Foreign Aid and Economic Development*. Connecticut and London: Praeger.

Michalopoulos, C. and Sukhatme (1989) *The Impact of Development Assistance*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University.

Ministério da Saúde, Instituto Nacional de Saúde (2009). 'Inquérito Nacional de Prevalência, Riscos Comportamentais e Informação sobre o HIV e SIDA em Moçambique – INSIDA'. Maputo.

Ministério da Saúde (2004) 'Plano Estratégico Nacional do HIV/AIDS para o Sector de Saúde (PENSAUDE 2004-2008)'. Maputo.

Mkandawire, T. (1992) 'The Political Economy of Development with a Democratic Face'. In A. R. Cornia, Van der Hoeven and T. Mkandawire (eds.) *Africa's Recovery in the 1990s: From Stagnation and Adjustment to Human Development*. London: Macmillan Press.

Moreira, S. B. (2004) 'O Paradoxo Micro-Macro da Eficácia da Ajuda'. Comunicação apresentada no VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais - Portugal. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Mosley, P. (1988) 'On Persuading a Leopard to Change its Spots: Optimal Strategies for Donors and Recipients of Conditional Development Aid'. In R. Bates (ed.) *Toward a Political Economy of Development: A Rational Choice Perspective*. Berkely, Los Angeles: University of California Press.

Nações Unidas (2006) 'Quadro das Nações Unidas para Assistência ao Desenvolvimento 2007-2009'.

Nuvunga, A. (2008) 'Dependência da Ajuda Externa e Governação em Moçambique'. In Nicholas. Awotwi e A. Nuvunga (eds.) *Ajuda Externa, Governação e Desenvolvimento Institucional em Moçambique*. Maputo. Shakar Publishing.

OCDE (2005) *Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento*. Fórum do Alto Nível. Paris. <http://www.imf.com> ou <http://www.worldbank.com>

ONUSIDA (2006b) 'Report on the Global AIDS Epidemic'. Disponível em http://data.ONUSIDA.org/pub/GlobalReport/2006/2006_GR-ExecutiveSummary_en.pdf (Acessado em 05 de Outubro de 2010).

ONUSIDA (2008) 'Relatório de Medição de Gastos em HIV e SIDA em Moçambique'. Disponível em <http://data.ONUSIDA.org/en.pdf> (Acessado em Outubro de 2010).

Pavignani, E. & Hauck, V. (2002) 'Agrupamento da Assistência Técnica no Âmbito da Reforma da Gestão da Ajuda em Moçambique'; *Discussion Paper n° 39*. Maastricht: ECDPM.

Riddell, R.C. (2007) *Does Foreign Aid Really Work?* Oxford: Oxford University Press.

Roodman, D. (2006) 'Aid Project Proliferation and Absorptive Capacity' *Working Paper N°75*. Washington, D. C: Center of Gloal Development.

Sarah, Lucas (2005) 'Mozambique: Field Report'. Center For Global Development. In www.cgdev.org/section/iniciatives. (Acessado em 10 de Outubro de 2010).

Sen, A. (1999) *Desenvolvimento como Liberdade*. Nova Iorque: Alfred A. Knopf.

Serra, A.M. de Almeida (2001) 'Políticas Económicas de Desenvolvimento'. Universidade Técnica de Lisboa. Disponível em www.iseg.utl.pt. (Acessado em 06 de Outubro de 2010).

Smith, Steve (1995) *International Relations Today*. Pennsylvania: The Pennsylvania University Press.

Stiglitz, J. (2002) *Globalização e os seus Descontentes*. Nova Iorque: W.W. Norton.

Todaro, Michael (2000) *Economic Development*. 7th edition. Washington, DC: Addison – Wesley Longman, Inc.

UNAIDS (2005) *Monitoring the Declaration of Commitment on HIV/AIDS. Guidelines on Construction of Core Indicators*.

United Nations (2002) *Capacity Building in Africa: Effective Aid and Human Capital. Report of the Committee for Development Policy on the fourth session*. New York: United Nations.

Whitfield, Lindsay & Maipose G. (2008) [Managing Aid Dependence: How African Governments Lost Ownership and How They Can Regain It](http://www.globaleconomicgovernance.org). Disponível em www.globaleconomicgovernance.org (Acessado em 27 de Maio de 2010)

White, John K. (1992a) 'Perspectives on Political Science', *Spring 1992*; Vol 21; N° 2; pp. 80-90. Disponível em www.apsanet.org (Acessado em 04 de junho de 2010).

Anexos e Apêndices

Lista de Entrevistados

Abdou Moha

Coordenador do Programa de HIV/AIDS na OMS em Moçambique

Entrevistado aos 14 de Fevereiro de 2011, em Maputo.

Federico Rocuts

Assessor Técnico na GIZ (ex-GTZ) e Coordenador dos Programas de Apoio da GIZ ao CNCS

Entrevistado aos 24 de Fevereiro de 2011, em Maputo.

Miguel Aragón

Oficial de Monitoria e Avaliação da UNAIDS e Assessor Técnico para a Área de Planificação no CNCS

Entrevistado aos 11 de Fevereiro de 2011, em Maputo.

Pedro Cavele

Gestor Sênior do Fundo Comum no CNCS;

Entrevistado aos 25 de Fevereiro de 2011 e 08 de Março de 2010, em Maputo

Birgit Victor

Representante da DANIDA e assessora do CNCS

Entrevistada, em Fevereiro, em Maputo

Rogério Moreira

Coordenador do Núcleo Provincial de Combate ao SIDA, em Gaza

Entrevistado aos 6 de Fevereiro de 2011, em Xai-Xai.

Apêndice 1: Guião de Entrevistas com Parceiros do CNCS

No âmbito do trabalho de dissertação em Governação e Administração Pública na Universidade Eduardo Mondlane (UEM), estou realizando entrevistas com o pessoal ligado as Políticas e Programas de Combate ao SIDA em Moçambique. Portanto, solicito sua colaboração. Você não precisa identificar-se, se assim o preferir. No entanto, peço que seja o mais sincero possível. Sua contribuição é da maior relevância. Obrigado!

Dados sobre a organização:

Localização:

Área(s) de actuação:

Instrumento 1: Guião para com a UNAIDS

1. Perguntas

- 1) No seu ponto de vista, quais são os principais problemas de assistência e doação de fundos na relação com o CNCS ou outras Organizações que trabalham na área do HIV e SIDA em Moçambique?
- 2) Quais as principais dificuldades que enfrentou na parceria com o CNCS/NPCS para desenvolver eficazmente a ajuda ao País?
- 3) Julga que as políticas da ajuda ou assistência técnico-financeira que a UNAIDS vem concedendo a Moçambique, por via do CNCS são impostas ou baseadas numa planificação conjunta?
- 4) Em que é que a UNAIDS se tem beneficiado nesta parceria com o CNCS? Como? O que foi?
- 5) A UNAIDS ficou satisfeita com o desempenho do CNCS na apropriação e implementação dos fundos doados ou da assistência prestada? Em que medida?
- 6) Em que você acha que esta parceria poderia ser melhorada?
- 7) Os fundos desembolsados pela UNAIDS seguem os procedimentos nacionais de execução orçamental?
- 8) Tem assinado regularmente memorandos de entendimento no âmbito da assistência e ajuda financeira ao CNCS? Durante o período em análise (2005-2010) quantos foram assinados?
- 9) Existe uma estratégia da ajuda externa que guia o desenvolvimento da parceria? Como funciona?

Instrumento 2: Guião para entrevista com a OMS***1. Perguntas***

- 10) No seu ponto de vista, quais são os principais problemas de doação de fundos na relação com o CNCS ou outras Organizações?

- 11) Quais as principais dificuldades que tem enfrentado na parceria com o CNCS para desenvolver eficazmente a ajuda ao País?

- 12) Julga que as políticas da ajuda ou assistência financeira que a OMS concede a Moçambique, por via do CNCS são impostas ou baseadas numa planificação conjunta?

- 13) Em que é que a OMS se tem beneficiado nesta parceria com o CNCS? Como? O que foi?

- 14) A OMS ficou satisfeita com o desempenho do CNCS na implementação dos fundos doados? Em que medida?

- 15) Em que você acha que esta parceria poderia ser melhorada?

- 16) Os fundos desembolsados pela OMS seguem os procedimentos nacionais de execução orçamental?

- 17) Tem assinado regularmente memorandos de entendimento no âmbito da ajuda financeira ao CNCS? Durante o período em análise quantos foram assinados?

- 18) Existe uma estratégia da ajuda externa que guia o desenvolvimento da parceria? Como funciona?

Instrumento 3: Guião para as entrevistas com a GIZ***1. Perguntas***

- 19) No seu ponto de vista, quais são os principais problemas de doação de fundos na relação com o CNCS ou outras Organizações?
- 20) Quais as principais dificuldades que tem enfrentado na parceria com o CNCS/NPCS para desenvolver eficazmente a ajuda ao País?
- 21) Julga que as políticas da ajuda ou assistência financeira que a GIZ concede a Moçambique, por via do CNCS são impostas ou baseadas numa planificação conjunta?
- 22) Em que é que a GIZ se tem beneficiado nesta parceria com o CNCS? Como? O que foi?
- 23) A GIZ ficou satisfeita com o desempenho do CNCS na implementação dos fundos doados? Em que medida?
- 24) Em que você acha que esta parceria poderia ser melhorada?
- 25) Os fundos desembolsados pela GIZ seguem os procedimentos nacionais de execução orçamental?
- 26) Tem assinado regularmente memorandos de entendimento no âmbito da ajuda financeira ao CNCS? Durante o período em análise (2005-2010) quantos foram assinados?
- 27) Existe uma estratégia da ajuda externa que guia o desenvolvimento da parceria? Como funciona?

Instrumento 3: Guião para a entrevista com a DANIDA***1. Perguntas***

- 28) No seu ponto de vista, quais são os principais problemas de assistência e doação de fundos na relação com o CNCS ou outras Organizações que trabalham na área do HIV e SIDA em Moçambique?
- 29) Quais as principais dificuldades que enfrentou na parceria com o CNCS para desenvolver eficazmente a ajuda ao País?
- 30) Julga que as políticas da ajuda ou assistência técnico-financeira que a Dinamarca (DANIDA) vem concedendo a Moçambique, por via do CNCS são impostas ou baseadas numa planificação conjunta?
- 31) Em que é que a Dinamarca se tem beneficiado nesta parceria com o CNCS? Como? O que foi?
- 32) A Dinamarca ficou satisfeita com o desempenho do CNCS na apropriação e implementação dos fundos doados ou da assistência prestada? Em que medida?
- 33) Em que você acha que esta parceria poderia ser melhorada?
- 34) Os fundos desembolsados pela DANIDA seguem os procedimentos nacionais de execução orçamental?
- 35) Tem assinado regularmente memorandos de entendimento no âmbito da assistência e ajuda financeira ao CNCS? Durante o período em análise (2005-2010) quantos foram assinados?
- 36) Existe uma estratégia da ajuda externa que guia o desenvolvimento da parceria? Como funciona?

Apêndice 2: Guião para Entrevistas com Responsáveis pelos Programas de Combate ao SIDA (CNCS)

No âmbito do trabalho de dissertação em Governação e Administração Pública na Universidade Eduardo Mondlane (UEM), estou realizando entrevistas com o pessoal ligado as Políticas e Programas de Combate ao SIDA em Moçambique. Portanto, solicito sua colaboração. Você não precisa identificar-se, se assim o preferir. No entanto, peço que seja o mais sincero possível. Sua contribuição é da maior relevância. Obrigado!

Dados sobre a organização:

Principais doadores:.....

.....

.....

Localização:.....

Ano de início de actividades com HIV/SIDA:

1. Perguntas

- 1) Na sua relação com os doadores, quais os principais resultados que você tem conseguido para enfrentar os problemas da epidemia do HIV/SIDA no país?
- 2) Acha que o Estado moçambicano tem contribuído na apropriação dos problemas, programas e políticas de HIV e SIDA no País?
- 3) Quais as principais dificuldades que você tem enfrentado na parceria com os doadores para desenvolver o trabalho?
- 4) Será que os doadores têm honrado com os compromissos que assumem no âmbito do financiamento dos programas de combate ao SIDA? (Pode comentar...)
- 5) Quais as principais lições aprendidas durante a realização de actividades com os doadores?
- 6) Os doadores na sua relação com o CNCS impõem as suas políticas ou estas têm sido baseadas em parcerias?
- 7) Se você fosse receber um novo recurso dos doadores para o CNCS, o que faria de diferente?
- 8) Em que o seu País se tem beneficiado nesta parceria com os doadores? Como? O CNCS recebeu alguns recursos dos doadores? O que foi?

- 9) O CNCS ficou satisfeito com o benefício das doações externas recebidas durante o período de 2005-2010? E, com os facilitadores?
- 10) Tem assinado regularmente memorandos de entendimento no âmbito da ajuda financeira prestada pelos doadores? Durante o período em análise quantos foram assinados?
- 11) Tem havido diálogo político frequente e permanente entre as lideranças políticas, o CNCS e os doadores?
- 12) Existe uma estratégia nacional da ajuda externa que guia o desenvolvimento da parceria? Como funciona?
- 13) Reconhecendo os esforços do CNCS e dos doadores na construção da resposta moçambicana contra o HIV/SIDA, solicitamos algumas sugestões no sentido do aperfeiçoamento do:

a) Método de procedimentos para planificação conjunta (parceiros/doadores e CNCS):

.....
.....
.....

b) Os procedimentos dos doadores para prestação de contas:

.....
.....

c) Sistema de coordenação por parte do CNCS e lideranças políticas:

.....
.....

d) Melhorar a capacidade técnica da sua organização:

.....

Anexo 3: Lista detalhada das Fontes Financeiras Internacionais de Fundos para HIV e SIDA em Moçambique - 2007 e 2008

FS.03 Fundos Internacionais	2007	%	2008	%	2 anos	Var %
FS.03.01 Contribuições bilaterais directas	71,133,431	72%	101,450,553	73%	172,583,984	43%
FS.03.01.01 Governo da Austrália	1,990,916	2%	697,762	0%	2,688,678	-65%
FS.03.01.02 Governo da Áustria	462,537	0%	213,790	0%	676,327	-54%
FS.03.01.03 Governo da Bélgica	6,343,177	6%	3,157,117	2%	9,500,294	-50%
FS.03.01.04 Governo do Canadá	4,485,233	5%	6,177,892	4%	10,663,125	38%
FS.03.01.05 Governo da Dinamarca	3,410,699	3%	5,596,128	4%	9,006,827	64%
FS.03.01.06 Governo da Finlândia	2,675	0%	37,717	0%	40,392	1310%
FS.03.01.07 Governo da França	215,961	0%	2,488,559	2%	2,704,520	1052%
FS.03.01.08 Governo da Alemanha	1,225,489	1%	93,921	0%	1,319,410	-92%
FS.03.01.10 Governo da Irlanda	5,067,792	5%	6,684,179	5%	11,751,971	32%
FS.03.01.11 Governo da Itália	398,866	0%	126,900	0%	525,766	-68%
FS.03.01.12 Governo do Japão	140,000	0%	1,870,705	1%	2,010,705	1236%
FS.03.01.14 Governo da Holanda	1,884,647	2%	3,278,933	2%	5,163,580	74%
FS.03.01.16 Governo da Noruega	2,067,393	2%	3,576,416	3%	5,643,809	73%
FS.03.01.18 Governo da Espanha	192,359	0%	616,402	0%	808,761	220%
FS.03.01.19 Governo da Suécia	6,239,703	6%	5,545,502	4%	11,785,205	-11%
FS.03.01.20 Governo da Suíça	2,075,481	2%	111,130	0%	2,186,611	-95%
FS.03.01.21 Governo do Reino Unido	2,696,446	3%	2,284,094	2%	4,980,540	-15%
FS.03.01.22 Governo dos Estados Unidos da América	31,889,362	32%	52,024,839	37%	83,914,201	63%
FS.03.01.23 Governo da República Popular da China	0	0%	37,639	0%	37,639	
FS.03.01.99 Outros governos/agências bilaterais n.c.o.	344,695	0%	6,830,928	5%	7,175,623	1882%
FS.03.02 Agências Multilaterais provendo concessões com destinação definida (ii)	15,146,826	15%	24,201,404	17%	39,348,230	16%
FS.03.02.02 Comissão Europeia	495,216	1%	226,327	0%	721,543	-54%
FS.03.02.04 Organização Internacional do Trabalho (OIT)	25,755	0%	10,424	0%	36,179	-60%
FS.03.02.07 Fundo Global de Combate contra a AIDS, a Malária e a Tuberculose	5,268,322	5%	4,126,595	3%	9,394,917	-22%
FS.03.02.08 Secretariado do UNAIDS/ONUSIDA	670,446	1%	979,157	1%	1,649,603	46%
FS.03.02.09 Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)	5,466,779	6%	5,658,624	4%	11,125,403	4%
FS.03.02.11 Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)	411,485	0%	1,259,420	1%	1,670,905	206%
FS.03.02.17 Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA)	975,802	1%	9,486	0%	985,288	-99%
FS.03.02.18 Banco Mundial (BM)	742,209	1%	1,970,209	1%	2,712,418	165%
FS.03.02.19 Programa Mundial de Alimentos (PMA)	208,402	0%	8,941,162	6%	9,149,564	4190%
FS.03.02.20 Organização Mundial da Saúde (OMS)	770,599	1%	350,000	0%	1,120,599	-55%
FS.03.02.99 Outros fundos multilaterais ou de desenvolvimento n.c.o.	111,811	0%	670,000	0%	781,811	499%
FS.03.03 Organizações e fundações internacionais sem fins lucrativos	12,267,081	12%	14,083,032	10%	26,350,113	11%

FS.03 Fundos Internacionais	2007	%	2008	%	2 anos	Var %
FS.03.03.02 ActionAID		0%	9,452	0%	9,452	
FS.03.03.06 Fundação Bill e Melinda Gates		0%	159,539	0%	159,539	
FS.03.03.08 Care Internacional	22,750	0%	0	0%	22,750	-100%
FS.03.03.09 Cáritas Internacional/Serviços de Auxílio Católico	44,220	0%	44,220	0%	88,440	0%
FS.03.03.16 Aliança Internacional de Saúde	6,608,173	7%	120,005	0%	6,728,178	-98%
FS.03.03.18 Federação Internacional da Cruz Vermelha e Sociedades do Crescente Vermelho, Comitê Internacional de Cruz Vermelha e Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha	0	0%	270,605	0%	270,605	
FS.03.03.20 Médicos sem Fronteiras	837,097	1%	6,955,799	5%	7,792,896	731%
FS.03.03.23 PSI (Serviços Internacionais para a População)		0%	755	0%	755	
FS.03.03.25 Fundação Clinton	1,027,095	1%	2,919,595	2%	3,946,690	184%
FS.03.03.34 Federação Internacional de Planejamento Familiar	17,015	0%	33,995	0%	51,010	100%
FS.03.03.99 Outras organizações internacionais sem fins lucrativos n.c.o.	3,710,731	4%	3,569,067	3%	7,279,798	-4%
FS.03.04 Organizações internacionais com fins lucrativos	8,022	0%	0	0%	8,022	0%
FS.03.99 Fundos internacionais n.c.o.	19,145	0%	172,810	0%	191,955	0%
Total	98,574,505	100%	139,907,799	100%	238,482,304	42%

Fonte: MEGAS

Anexo 4: Memorando de Entendimento entre o CNCS e Parceiros do Fundo Comum

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE

Conselho Nacional de Combate ao HIV/SIDA

Memorando de Entendimento (MdE)

entre a

**República de Moçambique
(Conselho Nacional de Combate ao HIV/SIDA)**

e

Parceiros do Fundo Comum



REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE

Conselho Nacional de Combate ao HIV/SIDA

Memorandum of Understanding (MOU)

between

**Republic of Mozambique
(Conselho Nacional de Combate ao HIV/SIDA)**

and

Common Fund Partners

Atendendo a que o Conselho Nacional de Combate ao HIV/SIDA (CNCS), em nome do Governo da República de Moçambique (daqui em diante designado 'Organização'), solicitou o apoio dos Parceiros do Fundo Comum (daqui em diante designados 'Parceiros do FC') para contribuir para o financiamento do programa nacional de combate ao HIV/SIDA em Moçambique, conforme definido na Estratégia para a Redução da Pobreza (PARPA), no Plano Económico Social (PES), incluindo no orçamento do estado (OE), no Plano Estratégico Nacional para o Combate do HIV/SIDA (PEN II) e no Plano Operacional Anual do NAC (POA), e para canalizarem o seu apoio através de um Fundo Comum ao NAC.

A Organização e os seus Parceiros do FC são, todos juntos, aqui designados de 'Signatários'. A lista dos Parceiros do FC signatários é apresentada no anexo 1 ao presente MdE.

Doravante a Organização comprometeu-se a prestar um certo nível de financiamento acordado ao POA. Os Parceiros do FC comprometeram-se a apoiar o POA com assistência financeira, conforme solicitado pela Organização, via Fundo Comum.

Os Parceiros do FC comprometeram-se a seguir os princípios de harmonização, conforme reflectido no presente Memorando de Entendimento (aqui designado 'MdE), e a pautar por elevado nível de cumprimento dos sistemas legislativo, orçamental e de prestação de contas da Organização, por forma a aumentar a implementação efectiva, reduzir o peso administrativo sobre a Organização, minimizar os custos de transação e aplicar, à medida do possível, estruturas e sistemas nacionais.

A Organização e os Parceiros do FC chegaram a um entendimento sobre procedimentos comuns para consultas e tomada de decisões, mecanismos de desembolsos, monitoria e relatórios, revisão e avaliação, auditoria, gestão financeira e troca de informação e cooperação entre os Signatários, conforme reflectido no presente MdE.

Doravante o respeito pelos direitos humanos, estado de direito e boa governação, assim como a transparência, prestação de contas, eficiência e flexibilidade são os princípios fundamentais sobre os

Whereas the National Aids Council (NAC), on behalf of the Government of Mozambique (hereinafter referred to as the 'Organisation'), has requested the support of the Common Fund Partners (hereinafter referred to as 'the CF Partners') to contribute towards the funding of the national programme to combat HIV/AIDS in Mozambique, as defined by the Poverty Reduction Strategy (PARPA), the Economic and Social Plan (PES), including the state budget (OE), the National Strategic Plan to Combat HIV/AIDS (PEN II) and the Annual Operational Plan of the NAC (AOP), and to channel their support through the Common Fund at the NAC.

The Organisation and its CF Partners together are hereafter referred to as 'the Signatories'. The list of the signatory CF Partners is attached to this MOU as Annex 1.

Whereas the Organisation has committed itself to provide an agreed level of funding to the AOP. The CF Partners have committed themselves to support the AOP with financial assistance, as requested by the Organisation, via the Common Fund.

Whereas the CF Partners have committed themselves to the principles of harmonisation, as reflected in this Memorandum of Understanding (hereafter referred to as 'MOU'), and strive for the highest degree of alignment with the legislative, budgetary and accountability systems of the Organisation, so as to enhance effective implementation, reduce the administrative burden on the Organisation, minimise transaction costs and apply, to the extent possible, national structures and systems.

Whereas the Organisation and the CF Partners have reached an understanding on common procedures for consultation and decision-making, disbursement mechanisms, monitoring and reporting, review and evaluation, audit, financial management and the exchange of information and cooperation between the Signatories, as reflected in this MOU.

Whereas respect for human rights, the rule of law and good governance, as well as transparency, accountability, efficiency and flexibility are the fundamental principles on which the cooperation

<p>quais a cooperação entre os Signatários vai se firmar e que constituem elementos essenciais do presente MdE.</p> <p>O presente MdE refere-se às normas de gestão do Fundo Comum e possui os seguintes anexos, que são parte integral do presente MdE, para fins de sua execução e interpretação:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Lista dos Parceiros do FC 2. Ciclo de Planificação, Orçamento e Monitoria da Organização 3. Termos de Referência para os Comitês de Gestão e de Sub-Projectos 4. Diagrama do Fluxo dos Fundos <p>Assim, e por conseguinte, os Signatários decidiram no que se segue:</p>	<p>among the Signatories rests and which constitute essential elements of this MOU.</p> <p>This MOU refers to the management norms of the Common Fund and has the following Annexes, which are an integral part of this MOU, for the purposes of its execution and interpretation:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. List of CF Partners 2. Organisation's Planning, Budgeting and Monitoring Cycle 3. Terms of Reference for the Management and Sub-Projects Committees 4. Funds Flow Diagram <p>Now, therefore, the Signatories have decided as follows:</p>
<p><u>1 – OBJECTIVOS E ÂMBITO DO MdE</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1.1 O objectivo do apoio prestado à Organização é de combater o HIV/SIDA e seus efeitos em Moçambique. O Plano Estratégico Nacional II (PEN II) para o HIV/SIDA (2005-2009) é o documento chave que descreve a estratégia nacional e o plano de acção para o combate do HIV/SIDA em Moçambique. Os Parceiros do FC concordam em prestar apoio financeiro para este programa, através do Fundo Comum, o qual será usado para a implementação do POA da Organização. 1.2 O presente MdE é juridicamente entendido como um memorando dentro das leis da República de Moçambique que define o desenvolvimento de cooperação entre o Estado Moçambicano e os Parceiros do FC, e dá a conhecer as cláusulas e procedimentos conjuntamente acordados para o apoio financeiro ao POA através do Fundo Comum, e funciona como um quadro de coordenação de consultas com a Organização para revisões conjuntas do desempenho nos procedimentos comuns de desembolsos, prestação de relatórios e para a auditoria da gestão e desempenho financeiros. Este não constitui 	<p><u>1 – GOALS AND SCOPE OF THE MOU</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1.1 The purpose of the support provided to the Organisation is to combat HIV/AIDS and its effect in Mozambique. The National Strategic Plan II (PEN II) for HIV/AIDS (2005 – 2009) is the policy framework document that describes the national strategy and action plan to combat HIV/AIDS in Mozambique. CF Partners agree to provide financial support to this programme, through the Common Fund, which will be used for the implementation of the AOP of the Organisation. 1.2 This MOU is legally understood as a memorandum within the laws of the Republic of Mozambique outlining development cooperation between the Mozambican State and CF Partners, and sets forth the jointly agreed provisions and procedures for financial support to the AOP via the Common Fund, and serves as a coordinating framework for consultation with the Organisation for joint reviews of performance, for common procedures on disbursement, for reporting and for audits of financial management and performance. It does not constitute an international treaty. 1.3 The CF Partners will establish bilateral

tratado internacional.

1.3 Os Parceiros do FC poderão estabelecer acordos bilaterais que sejam compatíveis com o espírito e as cláusulas deste MdE, devendo-se abster, tanto quanto possível, do estabelecimento de cláusulas nos seus acordos bilaterais que possam contrariar ou divergir com o espírito e cláusulas do presente MdE. Contudo, caso se verifique alguma inconsistência ou contradição entre as cláusulas do presente MdE e quaisquer dos acordos bilaterais, as cláusulas dos acordos bilaterais irão prevalecer para os fins desse Parceiro do FC em particular. À medida em que cláusulas específicas de um acordo bilateral divergem do MdE, o Parceiro do FC em questão deverá informar os Signatários através do fornecimento de uma cópia do acordo a cada um dos Signatários a especificar a(s) cláusula(s) em questão. Em caso de alguma inconsistência ou contradição entre as versões em Inglês e em Português do presente MdE, as cláusulas da versão Inglesa irão prevalecer.

1.4 Os Parceiros do FC irão determinar o seu nível de apoio financeiro com base nos índices de progresso e absorção alcançados na implementação do POA, e no cumprimento dos procedimentos financeiros e de *procurement*. O progresso será medido através de indicadores de desempenho conjuntamente acordados no plano de M&A da Organização.

2 - RESPONSABILIDADE E REPRESENTAÇÃO

2.1 A Organização vai totalmente responder e se responsabilizar pela implementação do POA e pela gestão das contribuições financeiras dos Parceiros do FC. A Organização deverá manter todos os registos financeiros do apoio concedido em conformidade com os padrões internacionais de contas. A Organização declara que o apoio dos Parceiros do FC será somente usado para cobrir despesas elegíveis para financiamento do Estado e que estejam incluídas no POA. Os Parceiros do FC não irão assumir qualquer responsabilidade e/ou

arrangements that are compatible with the spirit and provisions of this MOU and will refrain, as far as possible, from setting provisions in their bilateral arrangements which contradict or diverge from the spirit or provisions of this MOU. However, if there is any inconsistency or contradiction between the provisions of this MOU and any of the bilateral arrangements, the provisions of the bilateral arrangements will prevail for the purposes of the particular CF Partner. Insofar as specific provisions of a bilateral arrangement deviate from the MOU, the CF Partner concerned will inform the Signatories by supplying a copy of their arrangement to each of the Signatories specifying the provision(s) concerned. In the case of any inconsistency or contradiction between the English and Portuguese versions of this MOU, the provisions of the English version will prevail.

1.4 The CF Partners will base their level of financial support on the progress and absorption rate attained in the implementation of the AOP, and on compliance with financial and procurement procedures. Progress will be measured through commonly agreed to performance indicators in the Organisation's M&E plan.

2 - RESPONSIBILITIES AND REPRESENTATION

2.1 The Organisation will be fully accountable and responsible for the implementation of the AOP and for the management of the financial contributions of the CF Partners. The Organisation will keep financial records of the support provided in accordance with international accounting standards. The Organisation affirms that the support of the CF Partners will only be used to cover expenditures that are eligible for State funding and that are included in the AOP. The CF Partners will not bear any responsibility and/or liability to any third party with regard to the implementation of the AOP.

<p>obrigação para com terceiros com relação à implementação do POA.</p> <p>2.2 A Organização irá desenvolver todo o esforço possível para garantir uma implementação atempada e completa do POA. A Organização irá usar o Manual de Operações como guia para a implementação do POA. O Guia de Procedimentos para Sub-projectos, os Procedimentos de <i>Procurement</i> e o Manual de Procedimentos Financeiros serão igualmente seguidos pela Organização. Estes documentos acima mencionados somente poderão ser emendados com a aprovação do Comité de Gestão, conforme definido neste documento.</p> <p>2.3 A Organização compromete-se a coordenar a implementação do PEN II e a assegurar o alcance dos indicadores chaves. Compromete-se igualmente a criar e a fazer funcionar com êxito um Sistema de Gestão de Sub-projectos por forma a que a resposta nacional ao HIV/SIDA seja financiada efectiva e eficientemente.</p> <p>2.4 Um pré-requisito para o apoio dos Parceiros do FC ao POA é de que a Organização deverá cumprir com um conjunto de condições para o desembolso, os quais constam detalhados na Secção 7.</p> <p>2.5 A Organização e os Parceiros do FC comprometem-se a melhorar a qualidade do apoio para o combate da epidemia do HIV/SIDA através de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fortalecimento do diálogo sobre o PARPA, PEN II, POA, PES e OE. ▪ Garantia de disponibilidade atempada de toda documentação necessária para este diálogo. <p>2.6 Adicionalmente, os Parceiros do FC comprometem-se a prestar apoio financeiro em moldes que estejam alinhados com os instrumentos, processos e sistemas moçambicanos de gestão financeira. Em particular, os Parceiros do FC se comprometem a seguir o ciclo de planificação, orçamento, implementação, monitoria,</p>	<p>2.2 The Organisation will make every possible effort to ensure timely and full implementation of the AOP. The Organisation will use the Operations Manual as the guide for implementing the AOP. The Subprojects Procedures Guide, the Procurement Procedures and the Financial Procedures Manual will also be followed by the Organisation. These aforementioned documents may only be amended with the approval of the Management Committee, as defined hereinafter.</p> <p>2.3 The Organisation is committed to coordinating the implementation of the PEN II and to ensuring the attainment of key indicators. It is also committed to the establishment and successful operation of the Grant Management System so that the national HIV/AIDS response is financed effectively and efficiently.</p> <p>2.4 A prerequisite for the CF Partners' support of the AOP is that the Organisation will have complied with a number of agreed 'triggers' for disbursement which are detailed in Section 7.</p> <p>2.5 The Organisation and the CF Partners are committed to improving the quality of support to combat the HIV/AIDS epidemic through:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Strengthening dialogue on the PARPA, PEN II, AOP, PES and OE. ▪ Guaranteeing the timely availability of all documentation necessary for this dialogue. <p>2.6 In addition, the CF Partners are committed to providing financial support in a way that is aligned with Mozambican instruments, processes and systems of financial management. In particular the CF Partners are committed to following the government cycle for planning, budgeting, implementation, monitoring, reporting and funding.</p> <p>2.7 The CF Partners will strive to ensure the predictability of their support, including by</p>
--	--

<p>prestação de contas e financiamento do Governo.</p> <p>2.7 Os Parceiros do FC vão trabalhar no sentido de garantir a previsibilidade do seu apoio, incluindo através de definição de acordos e compromissos multi-anuais, fornecendo à Organização informação sobre os seus compromissos para o Fundo Comum em tempo útil para que a informação seja usada na planificação política e orçamental, ligando os desembolsos à metas e indicadores realistas de desempenho acordados, e desembolso em conformidade com o calendário de desembolsos caso os condições de desembolso tenham sido alcançados.</p> <p>2.8 Os Parceiros do FC comprometem-se igualmente a melhorar a harmonização através da eliminação das cláusulas bilaterais e requisitos administrativos e de prestação de contas (sempre que possível, desde que existam requisitos legais e estatutários) e diminuição da carga administrativa da sua assistência á Organização pelo aumento de missões conjuntas, realização de análises conjuntas, utilização de procedimentos conjuntos bem como a redução do número de visitas e actividades sobrepostas.</p> <p>2.9 Os Signatários irão cooperar e comunicar cabalmente, e de uma forma oportuna, uns com os outros, em assuntos relevantes para a implementação do POA e do presente MdE. Os Signatários partilharão toda a informação sobre o fluxo dos fundos, relatórios técnicos, e quaisquer outros documentos/iniciativas relativos à implementação do POA que sejam relevantes para o apoio.</p> <p>2.10 A Organização irá:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Informar imediatamente todos os Parceiros do FC sobre quaisquer circunstâncias que possam interferir ou ameaçar interferir, com a implementação bem sucedida do POA, com vista à sua solução. • Convocar uma reunião para consultar junto dos Parceiros do FC sobre a solução a ser tomada. <p>2.11 Em matérias relacionadas com a</p>	<p>making multi-year arrangements and commitments, providing the Organisation with information on commitments to the Common Fund in time for the information to be used in policy and budget planning, linking disbursements to realistic agreed upon performance targets and indicators, and disbursing according to the agreed disbursement schedule if all ‘triggers’ are met.</p> <p>2.8 The CF Partners also commit to improving harmonisation by eliminating bilateral provisions and administrative and reporting requirements (as far as possible, given existing legal and statutory requirements) and by decreasing the administrative burden of their assistance on the Organisation by increasingly mounting joint missions, undertaking joint analysis, using joint procedures and by reducing the number of visits and overlapping activities.</p> <p>2.9 The Signatories will cooperate and communicate fully, and in a timely manner, with each other on all matters relevant to the implementation of the AOP and this MOU. Signatories will share all information on aid flows, technical reports, and any other documentation/initiative related to the implementation of the AOP which is relevant to the support.</p> <p>2.10 The Organisation will:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Immediately inform all CF Partners of any circumstance which may interfere, or threaten to interfere, with the successful implementation of the AOP, with a view to resolving the issue. • Call for a meeting to consult with the CF Partners on remedial action to be taken. <p>2.11 In matters pertaining to the implementation of this MOU the Organisation will be represented by the Executive Secretariat. The CF Partners will be represented by their selected representatives on the Management Committee.</p>
---	--

implementação do presente MdE a Organização será representada pelo Secretariado Executivo. Os Parceiros do FC serão representados por seus elementos indicados para o Comité de Gestão.

3 - CONTRIBUIÇÃO

3.1 Os Parceiros do FC informarão à Organização até Abril de cada ano, antes da finalização da definição do orçamento da organização para o ano seguinte, sobre as suas intenções de apoiar o POA no ano seguinte, o montante indicativo das suas contribuições e o tempo de duração do seu apoio.

3.2 As contribuições dos Parceiros do FC serão depositadas numa conta de fundo comum aberta e gerida pela Organização e canalizadas através do orçamento da Organização, em conformidade com os procedimentos estabelecidos no Manual de Operações, Procedimentos de *Procurement*, Manual de Procedimentos Financeiros e Guia de Procedimentos para Sub-projectos da Organização. Os fundos fornecidos pelos Parceiros do FC serão depositados, geridos e usados em conformidade com as normas e regulamentos do Orçamento do Estado, a não ser que se estabeleça o contrário com a aprovação dos Signatários. Os fundos serão desembolsados em conformidade com o diagrama do fluxo dos fundos constante do Anexo 4, o qual foi validado pelo Ministério das Finanças. Conforme estabelecido no Anexo 2, as contribuições dos Parceiros do FC serão feitas em Janeiro e Julho de cada ano. A Organização deverá imediatamente informar sobre a recepção dos fundos, por escrito, ao(s) Parceiro(s) do FC em questão.

3.3 Os fundos alocados pelos Parceiros do FC através do Fundo Comum serão exclusivamente usados para financiar o POA da Organização, cujos custos serão definidos e aprovados anualmente pelos Signatários. Todas as actividades incluídas no POA devem ser elegíveis para financiamento do Estado. Os Parceiros do FC não deverão destinar fundos do Fundo Comum para qualquer

3 - CONTRIBUTION

3.1 The CF Partners will inform the Organisation not later than April each year, prior to the finalisation of the Organisation's budget for the following year, of their intention to support the AOP the following year, the indicative amount of their contribution and the time span of their support.

3.2 The CF Partner contributions will be deposited into a common fund account opened and managed by the Organisation and channelled through the Organisation's budget, in accordance with the procedures set out in the Organisation's Operations Manual, Procurement Procedures, Financial Procedures Manual and Subproject Procedures Guide. The funds provided by the CF Partners will be deposited, managed and used in accordance with the norms and regulations of the State Budget, unless otherwise established and agreed by all Signatories. The funds will be disbursed in accordance with the funds flow diagram attached in Annex 4, which has been validated by the Ministry of Finance. As established under Annex 2, the CF Partner contributions will be carried out in January and July of each year. The Organisation will immediately acknowledge receipt of the funds, in writing, to the CF Partner(s) in question.

3.3 The funds provided by the CF Partners through the Common Fund will be exclusively used to finance the Organisation's AOP, which will be costed and endorsed annually by the Signatories. All activities included in the AOP should be eligible for State funding. CF Partners may not earmark Common Fund funds for any specific objective.

3.4 All activities in the AOP, to be carried out by the Organisation or any agency contracted by the Organisation with the support of the CF

<p>objectivo específico.</p> <p>3.4 Todas as actividades do POA a serem realizadas pela Organização ou por qualquer agência contratada pela Organização com o apoio dos Parceiros do FC, deverão estar em conformidade com os objectivos do PARPA, PES e PEN II.</p> <p>3.5 Numa base anual, todos os Parceiros do FC, em conjunto com os outros membros do Fórum dos Parceiros (conforme definido nos Termos de Referência do referido Fórum), irão, em conjunto com a Organização, rever as prioridades e o desempenho do POA em conformidade com a planificação, definição do orçamento e ciclo de monitoria da Organização (vide Anexo).</p> <p>3.6 Qualquer juro vencido a partir de saldos temporários de crédito do Fundo Comum, ou fundos remanescentes devido a flutuações da taxa de câmbio, serão usados para suplementar os fundos disponíveis para o apoio ao POA, em consulta com os Parceiros do FC. O impacto de qualquer flutuação negativa da taxa de câmbio será coberto pelo Fundo Comum e não implica quaisquer financiamentos adicionais dos Parceiros do FC.</p>	<p>Partners, shall be in accordance with the objectives of the PARPA, PES and PEN II.</p> <p>3.5 On an annual basis, all CF Partners, along with other members of the Partners Forum (as defined in the Terms of Reference for said Forum), will, jointly with the Organisation, review the AOP's priorities and performance in accordance with the Organisation's planning, budgeting and monitoring cycle (see Annex).</p> <p>3.6 Any interest accrued from temporary credit balances of the Common Fund, or funds remaining due to fluctuations in the exchange rate, will be used to supplement funds available to support the AOP, in consultation with the CF Partners. The impact of any negative fluctuation in the exchange rate will be borne by the Common Fund and does not imply any additional funding from CF Partners.</p>
<p><u>4 - CONTRIBUIÇÕES E COMPROMISSOS DO GOVERNO DE MOÇAMBIQUE</u></p> <p>4.1 O Governo de Moçambique declara o seu compromisso em relação aos objectivos estabelecidos anualmente no POA e vai agir com a devida diligência e eficiência para facilitar a sua implementação com êxito. Em particular, o Governo de Moçambique vai:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Garantir que os recursos canalizados através do FC estejam reflectidos nos planos, orçamentos e contas do Governo de Moçambique; • Garantir que as contas, registos e procedimentos para o FC são mantidos em conformidade com o Manual de Operações, Guia de Procedimentos para Sub-projectos, 	<p><u>4 - CONTRIBUTIONS AND COMMITMENTS OF THE GOVERNMENT OF MOZAMBIQUE</u></p> <p>4.1 The Government of Mozambique declares its commitment to the objectives set out annually in the AOP and will act with due diligence and efficiency to facilitate its successful implementation. In particular, the Government of Mozambique will:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ensure that the resources channelled through the CF are reflected in the plans, budgets and accounts of the Government of Mozambique; • Ensure that accounts, records and procedures for the CF are maintained in accordance with the Organisation's Operations Manual, Subproject Procedures Guide, Procurement Procedures and Financial Procedures Manual. <p>4.2 The Government of Mozambique designates the Organisation as the institution responsible for coordinating the implementation of the AOP, including facilitating interventions carried out by Implementing Partners through</p>

Procedimentos de *Procurement* e Manual de Procedimentos Financeiros da Organização.

- 4.2 O Governo de Moçambique designa a Organização como a instituição responsável pela coordenação da implementação do POA, incluindo a facilitação de intervenções realizadas pelos Parceiros de Implementação através do Sistema de Gestão de Sub-projectos. O Governo de Moçambique irá garantir que a Organização funcione em todos os momentos com uma autonomia organizacional e operacional, vai manter adequados os seus níveis de reforço em pessoal para assegurar uma completa capacidade para realização do seu mandato e manterá um Conselho Directivo de múltipla participação, com representação da sociedade civil, associações de pessoas que vivem com o HIV/SIDA, organizações baseadas na fé e sector privado.

5 – CONSULTAS, TOMADA DE DECISÕES

- 5.1 Consultas regulares entre a Organização e os Parceiros do FC, através do Fórum dos Parceiros e seus sub-comités, incluindo o Comité de Gestão e Comité de Sub-projectos, são consideradas críticas para um contínuo engajamento dos Parceiros do FC e uma implementação efectiva do POA. A coordenação e comunicação entre a Organização e os Parceiros do FC serão igualmente realizadas através dos Representantes dos Parceiros do FC junto do Comité de Gestão.
- 5.2 Os Parceiros do FC participarão nos encontros do Comité de Gestão em cada trimestre para discutir a implementação do POA. Estes encontros serão convocados e presididos pelo Secretariado Executivo da Organização.
- 5.3 Os Signatários se comprometem a fornecer em tempo útil informação e relatórios necessários para os encontros do Fórum dos Parceiros. A Organização aceita disponibilizar aos Parceiros (de acordo com o calendário acordado no Anexo aqui

the Grant Management System. The Government of Mozambique will ensure that the Organisation will operate at all times with organisational and operational autonomy, will maintain its staffing levels appropriately to ensure full capacity to fulfil its mandate, and will maintain a multi-stakeholder Board with representation of civil society, associations of people living with HIV/AIDS, faith based and private sector organisations.

5 - CONSULTATIONS, DECISION MAKING

- 5.1 Regular consultations between the Organisation and the CF Partners, through the Partners Forum and its sub-committees, including the Management Committee and Subprojects Committee, are considered critical to continued engagement by the CF Partners and effective implementation of the AOP. Coordination and communication between the Organisation and the CF Partners will also be carried out through the CF Partner Representatives on the Management Committee.
- 5.2 The CF Partners will participate in the Management Committee every quarter to discuss the implementation of the AOP. These meetings will be called and chaired by the Executive Secretariat of the Organisation.
- 5.3 The Signatories commit to provide in a timely manner the information and reports that are required for Partners Forum meetings. The Organisation agrees to make available to the Partners Forum (according to the agreed schedule in the attached Annex) a costed and prioritised AOP, including all internal and external funds at the central and provincial level, quarterly financial and activity execution reports, annual internal and external audit reports, and any other reports considered relevant to strengthening and deepening the dialogue between the CF Partners in the Partners Forum and the Organisation.

<p>constante) um POA com custos definidos e prioridades traçadas, incluindo todos os fundos internos e externos a nível central e provincial, relatórios financeiros e de execução de actividades trimestrais, relatórios anuais de auditoria interna e externa, e quaisquer outros relatórios considerados relevantes para o fortalecimento e aprofundamento do diálogo entre os Parceiros do FC no Fórum dos Parceiros e a Organização.</p> <p>5.4 Os assuntos principais serem discutidos durante os encontros mensais do Fórum de Parceiros incluem o progresso na implementação da resposta nacional, planificação e orçamento, definição conjunta de prioridades, coordenação e harmonização, o Sistema de Gestão de Sub-projectos (SGS), relatórios de M&A, e quaisquer outros assuntos conforme acordados em conjunto.</p> <p>5.5 Os resultados dos encontros do Fórum dos Parceiros deverão ficar registados em Acta elaborada pela Organização e distribuída duas semanas após o encontro. Os Parceiros deverão informar a Organização sobre os seus comentários e aprovar a Acta no encontro seguinte do Fórum de Parceiros.</p> <p>5.6 Os Signatários também acordam em participar num encontro de Revisão Anual Conjunta a ter lugar em Março de cada ano. O objectivo principal deste encontro é de garantir um diálogo aberto sobre o desempenho da Organização e dos Parceiros do FC no ano anterior, assim como discutir o progresso na realização das metas do PEN II. A representação tanto dos Parceiros do FC como da Organização deve ser de um nível suficientemente superior para garantir um forte diálogo político e definição de prioridades para as actividades do ano seguinte. Este encontro será convocado e presidido pela Organização.</p> <p>5.7 Encontros adicionais de consulta poderão ser solicitados pela Organização e/ou Parceiros do FC sobre qualquer matéria relevante para a implementação do POA.</p>	<p>5.4 Key subjects to be discussed during the monthly Partners Forum meetings include progress on the implementation of the national response, planning and budgeting, joint priority setting, coordination and harmonisation, the Grant Management System (GMS), M&E reports, and any other issues as jointly agreed upon.</p> <p>5.5 The results of the Partners Forum meetings will be recorded in Minutes taken by the Organisation and distributed within two weeks of the meeting. The Partners will inform the Organisation of their comments and endorse the Minutes at the next Partners Forum Meeting.</p> <p>5.6 The Signatories also agree to participate in a Joint Annual Review meeting to be held in March each year. The main purpose of this meeting is to ensure open dialogue on the performance of the Organisation and the CF Partners in the previous year, as well as to discuss the progress in the attainment of the PENII targets. Representation from both CF Partners and the Organisation should be at a sufficiently senior level so as to ensure strong policy dialogue and priority setting for the next year's activities. This meeting will be convened and chaired by the Organisation.</p> <p>5.7 Additional consultation meetings may be requested by the Organisation and/or the CF Partners on any subject relevant to the implementation of the AOP.</p> <p><u>6 - ORGANISATIONAL STRUCTURE</u></p> <p>6.1 Coordination between and among the Signatories will be organised through the following joint committees to ensure proper planning, coordination and implementation of the AOP:</p>
---	--

<p>6 – <u>ESTRUTURA ORGANIZACIONAL</u></p> <p>6.1 A coordenação entre e no seio dos Signatários será organizada através dos seguintes comités conjuntos para garantir uma apropriada planificação, coordenação e implementação do POA.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ O Fórum dos Parceiros, que reúne numa base mensal ▪ O Comité de Gestão, que reúne trimestralmente ▪ O Comité de Sub-projectos, que reúne trimestralmente ▪ Vários grupos de trabalho, que reúnem sempre que necessário <p>6.2 Os Termos de Referencia (TdRs) do Fórum dos Parceiros (incluindo o Código de Conduta e Matriz de Desempenho dos Parceiros) são parte integral deste MdE.</p> <p>6.3 O Comité de Gestão é um sub-comité do Fórum dos Parceiros. Este Comité vai monitorar e apoiar a implementação dos procedimentos delineados no Manual de Operações, e a execução e realização dos objectivos do financiamento fornecido através das cláusulas do presente MdE. A totalidade do Comité de Gestão será convocada em cada 3 meses pelo Secretariado Executivo da Organização. O Comité de Gestão será presidido pelo Secretariado Executivo da Organização e vai incluir os seguintes participantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coordenador da Unidade de Gestão Financeira • Coordenador da Unidade de Planificação e Coordenação • Coordenador da Unidade de Monitoria e Avaliação • Coordenador da Unidade Administrativa • Dois representantes dos Parceiros do FC <p>6.4 Os Termos de Referencia do Comité de Gestão constam do Anexo 3 do presente MdE.</p> <p>6.5 As Actas dos encontros do Comité de Gestão</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ The Partners Forum, which meets on a monthly basis ▪ The Management Committee, which meets on a quarterly basis ▪ The Subprojects Committee, which meets on a quarterly basis ▪ Various joint working groups, which meet on an as needed basis <p>6.2 The Terms of Reference (TORs) of the Partners Forum (including the Code of Conduct and Partners Performance Matrix) form an integral part of this MOU.</p> <p>6.3 The Management Committee is a sub-committee of the Partners Forum. This Committee will monitor and support the implementation of the procedures outlined in the Operations Manual, and the execution and achievement of the objectives of the financing provided through the provisions of this MOU. The full Management Committee will be convened every 3 months by the Executive Secretariat of the Organisation. The Management Committee will be chaired by the Organisation’s Executive Secretariat and will include the following participants:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Head of Financial Management Unit • Head of Planning and Coordination Unit • Head of Monitoring and Evaluation Unit • Head of Administrative Unit • Two CF Partner representatives <p>6.4 The Management Committee’s Terms of Reference are included in Annex 3 of this MOU</p> <p>6.5 Minutes of Management Committee meetings will be prepared by the Executive Secretariat and circulated to the two CF Partner representatives within two weeks of the meeting. The CF Partner Representatives will provide feedback within a week having consulted with other CF Partners. Minutes will be endorsed by all members at the next Management Committee meeting.</p>
---	---

serão elaboradas pelo Secretariado Executivo e distribuídas aos dois representantes dos Parceiros do FC num período de duas semanas após o encontro. Os Representantes dos Parceiros do FC apresentarão os seus comentários dentro de uma semana depois de realizadas consultas com os outros Parceiros do FC. As Actas serão aprovadas por todos os membros no encontro seguinte do Comité de Gestão.

6.6 O Comité de Sub-projectos é um sub-comité do Fórum dos Parceiros e é formado por nove membros nomeados pelos sectores que eles representam e legitimados pelo Conselho do NAC. Ele é presidido por um dos membros, conforme escolhido pelos restantes membros, num sistema rotativo. Os seus membros incluem:

- 2 representantes do Sector Publico
- 2 Representantes da Sociedade Civil
- 1 Representante do Sector Privado
- 2 Representantes dos do Fórum dos Parceiros
- 2 Representantes do Secretariado Executivo da Organização

6.7 Os Termos de Referencia do Comité de Sub-projectos constam do Anexo 3 do presente MdE.

6.8 Os Grupos de Trabalho são responsáveis por áreas técnicas e operacionais específicas e reúnem sempre que necessário para os membros do grupo. Eles são compostos por representantes do Fórum dos Parceiros e da organização e presididos ou pela Organização ou conjuntamente pelos Parceiros e Organização.

7 - DESEMBOLSOS

7.1 Um plano comum de desembolsos deverá ser acordado entre a Organização e os Parceiros do FC para o ano seguinte na altura do encontro de Revisão Anual em Marco. Os fundos disponibilizados por todos os Parceiros do FC para o financiamento de despesas elegíveis dentro do POA deverão seguir o diagrama do fluxo de fundos

6.6 The Sub-Projects Committee is a sub-committee of the Partners Forum and is comprised of nine members nominated by the sectors that they represent and legitimated by the Board of the NAC. It is presided by one of the members, as chosen by the other members, on a rotating system. Members include:

- 2 representatives from Public Sector
- 2 representatives from Civil Society
- 1 representative from Private Sector
- 2 representatives from the Partners Forum Representatives
- 2 representatives from the Executive Secretariat of the Organisation

6.7 The Terms of Reference of the Sub-Projects Committee are included in Annex 3 of this MOU.

6.8 Joint Working Groups are responsible for specific technical or operational areas and meet as deemed necessary by the members of the group. They are comprised of representatives of the Partners Forum and the Organisation and are chaired either by the Organisation or jointly by the Partners and the Organisation.

7 – DISBURSEMENTS

7.1 A common disbursement plan will be agreed upon between the Organisation and the CF Partners for the following year at the time of the Annual Review meeting in March. The funds made available by all CF Partners for the funding of eligible expenses within the AOP will follow the funds flow diagram attached in Annex 4.

7.2 Funds will be disbursed into the Common Fund according to the agreed disbursement plan. This plan will take into account the Government budget allocation to the Organisation and cash flow needs for the implementation of the AOP. The CF Partners will coordinate the timing and amount of their own disbursements in such a way that the cash flow needs of the Organisation and the common disbursement schedule will be

<p>constante do Anexo 4.</p> <p>7.2 Os fundos serão desembolsados para o Fundo Comum em conformidade com o plano de desembolsos acordado. Este plano vai tomar em conta a alocação do orçamento do Governo à Organização e as necessidades do fluxo de dinheiro para a implementação do POA. Os Parceiros do FC irão coordenar o calendário e os montantes dos seus respectivos desembolsos de tal modo que as necessidades do fluxo do dinheiro da Organização e o calendário comum de desembolsos sejam cobertos.</p> <p>7.3 Os desembolsos para o Fundo Comum por parte dos Parceiros do FC serão realizados conforme segue, mediante satisfação dos seguintes condições de desembolso:</p> <p>1. Primeiro Desembolso</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Plano Operacional Anual completo acordado e aprovado com prioridades e custos definidos (incluindo as necessidades do fluxo de fundos) consistente com o PEN II. b. Relatórios Financeiro e de Execução de Actividades dos primeiros três trimestres do ano anterior. <p>2. Segundo Desembolso</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Rascunho do Relatório de auditoria externa financeira e de <i>procurement</i> do ano anterior. b. Relatórios Financeiro e de Execução de Actividades, incluindo o relatório da Revisão Anual, do ano anterior mais o primeiro trimestre do ano corrente. <p>7.4 As contribuições dos Parceiros do FC serão transferidas em prestações mediante recepção de pedidos escritos de pagamento e aceitação comum de que as condições de desembolso foram satisfeitas. Na determinação das prestações em causa, os Parceiros do FC tomarão em conta o progresso real realizado e as próprias necessidades de liquidez do Fundo Comum. Na eventualidade de um Parceiro do FC precisar de desembolsar fundos com maior frequência, ele poderá o</p>	<p>covered.</p> <p>7.3 Disbursement to the Common Fund by the CF Partners will be carried out as follows on satisfaction of the following ‘triggers’:</p> <p>1. First Disbursement</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Agreed and endorsed comprehensive, prioritised and costed Annual Operational Plan (including cash flow requirements) which is consistent with the PEN II. b. Financial and Activity Execution Reports from the first three quarters of the previous year. <p>2. Second Disbursement</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Draft of external financial and procurement Audit Report from the previous year. b. Financial and Activity Execution Reports, including the report of the Annual Review, of the previous year plus the first quarter of the current year. <p>7.4 The contributions of the CF Partners will be transferred in instalments upon receipt of written payment requests and common arrangement that the triggers have been satisfied. In determining the actual instalments, the CF Partners will take into account the actual progress achieved and actual Common Fund liquidity needs. In the case of a particular CF Partner needing to disburse more frequently, they will do so on the basis of quarterly reports, approved by the Management Committee.</p> <p>7.5 Each CF Partner may establish its exact and final financial contribution to the Common Fund upon receipt and approval of the Reports outlined above. Funds which have been placed at the Organisation’s disposal and which remain after completion of the period of the AOP will be deducted from the following year’s disbursements from CF Partners in proportion to their respective commitments.</p>
--	--

fazer na base de relatórios trimestrais, aprovados pelo Comité de Gestão.

7.5 Cada Parceiro do FC poderá estabelecer a sua contribuição financeira exacta e final para o Fundo Comum mediante recepção e aprovação dos Relatórios acima descritos. Os fundos postos a disposição da Organização e que tenham sobrado depois da conclusão do período do POA serão deduzidos dos desembolsos do ano seguinte dos Parceiros do FC nas proporções dos seus respectivos desembolsos.

7.6 Se a Organização realizar somente uma parte das actividades descritas no POA, os Parceiros do FC poderão ajustar quaisquer prestações ainda por pagar à Organização em conformidade e numa base justa *pro rata*.

8 - PROCUREMENT

8.1 A Organização deverá executar todo o *procurement* em conformidade com os regulamentos, orientações e procedimentos do *procurement*, descritos nos Procedimentos de *Procurement* conjuntamente acordados. A Organização vai procurar fortalecer a sua capacidade de *procurement* e melhorar os seus regulamentos, orientações e procedimentos de *procurement* conforme recomendado pelo relatório de auditoria financeira e *procurement* referido no 7.3 em cima e conforme recomendado pelos Parceiros do FC.

8.2 A Organização, para além do relatório de auditoria financeira e *procurement* referido no 7.3 em cima, irá mediante solicitação fornecer aos Parceiros do FC todos os documentos e informação relevantes sobre as suas práticas de *procurement* e acções tomadas, em conformidade com os Procedimentos de *Procurement* acordados, incluindo os específicos e cópias de contratos assinados, para seu conhecimento.

9 - RELATÓRIOS

9.1 A Organização providenciará aos Parceiros

7.6 If the Organisation carries out only part of the activities outlined in the AOP, the CF Partners may adjust any outstanding instalments to be paid to the Organisation accordingly and on a fair *pro rata* basis.

8 – PROCUREMENT

8.1 The Organisation will perform all procurement in accordance with the procurement rules, guidelines and procedures outlined in the commonly agreed to Procurement Procedures. The Organisation will seek to strengthen its procurement capacity and improve its procurement rules, guidelines and procedures as recommended by the financial and procurement audit report referred to in 7.3 above and as recommended by the CF Partners.

8.2 The Organisation, in addition to the financial and procurement audit report referred to in 7.3 above, will upon request furnish the CF Partners with all relevant documents and information on its procurement practices and actions taken, in accordance with the agreed upon Procurement Procedures, including specifics on and copies of contracts awarded, for their information.

9 - REPORTING

9.1 The Organisation will provide the CF Partners with all information relevant to the implementation of the AOP. Reporting will be done on the basis of the performance indicators described in the Organisation's M&E Framework. In particular, the Organisation will provide the following reports:

- a) Quarterly financial and activity execution reports on the implementation of the AOP, and
- b) Annual external audit reports.

do FC toda informação relevante para a implementação do POA. Os relatórios serão feitos na base dos indicadores do desempenho descritos no Quadro de M&A da Organização. A Organização providenciará em particular, os seguintes relatórios:

- a) Relatórios financeiros e de execução de actividades referentes à implementação do POA, e
- b) Relatórios Anuais de auditorias externas

9.2 Os relatórios acima alistados devem ser submetidos a todos os Parceiros do FC dentro de três meses depois do fim do período em revisão. Os relatórios trimestrais irão cobrir os trimestres que terminam em **Março, Junho, Setembro e Dezembro** e cada relatório será submetido antes do final do mês seguinte ao do fim do trimestre. O relatório trimestral deverá conter um resumo das actividades planificadas implementadas e um relatório financeiro, mostrando como os fundos foram alocados e usados, conforme estabelecido no Manual de Operações da Organização.

9.3 Mais ainda, a Organização deverá submeter um relatório anual escrito em Inglês e Português, num formato conjuntamente decidido e aceite. O relatório deverá cobrir o período de Janeiro a Dezembro e deverá ser submetido duas semanas antes da Revisão Anual de Março. O mesmo deverá conter uma visão geral das actividades do POA, informação sobre os resultados reais comparados com os resultados planificados, uma declaração financeira mostrando a alocação e o uso dos fundos, problemas encontrados e/ou esperados e quaisquer outras informações relevantes para a implementação do POA.

9.4 O rascunho de relatório de auditoria externa do ano anterior deve ser submetido aos Parceiros do FC antes do final de Junho, e o relatório final em finais de Setembro.

9.5 Os relatórios financeiros devem fazer uma comparação dos custos das actividades em

9.2 The reports listed above should be submitted to all CF Partners within three months after the end of the period under review. The quarterly reports will cover the quarters ending in **March, June, September and December** and each report will be submitted before the end of the month following the end of the quarter. The quarterly report should contain a summary of the planned activities that have been implemented and a financial account, showing how the funds have been allocated and used, as set out in the Organisation's Operations Manual.

9.3 In addition, the Organisation will submit a written annual report drawn up in both English and Portuguese, in a jointly decided accepted format. The report will cover the period from January to December and will be submitted two weeks prior to the Annual Review in March. It should contain an overview of AOP activities, information on actual outputs compared to planned outputs, a financial statement showing allocation and use of funds, problems encountered and/or anticipated and any other information relevant to the implementation of the AOP.

9.4 The draft external auditor's report of the previous year should be submitted to CF Partners before the end of June, and the final report by the end of September.

9.5 The financial reporting should compare costs for actual activities for the reporting period with the budget for the same period, and in the same currency. The financial reports should be prepared in a form and at a level of detail that enables comparison of the budget with actual progress.

10 - CONSULTATION

10.1 The Organisation and the CF Partners will convene in an Annual Review Meeting **in March** each year to carry out the following:

- review PEN II implementation;

questão para o período em causa com o orçamento do mesmo período, e na mesma moeda. Os relatórios financeiros devem ser preparados de uma forma e num nível de pormenor que possibilitem a feitura de comparação do orçamento com o progresso real.

10 - CONSULTAS

10.1 A Organização e os Parceiros do FC irão reunir em Encontro Anual de Revisão **em Março** de cada ano para concretizar o seguinte:

- Rever a implementação do PEN II;
- Rever o desempenho do ano anterior (de acordo com o POA);
- Discutir possíveis revisões de planos e orçamentos;
- Aprovar planos de trabalho e orçamentos para o ano fiscal seguinte;
- Aprovar propostas para o desembolso seguinte;
- Discutir assuntos de preocupação especial para a implementação do PEN II e POA;
- Avaliar o desempenho dos Parceiros do FC (vide Matriz do Desempenho dos Parceiros).

10.2 O Encontro de Revisão Anual será convocado pelo Secretariado Executivo da Organização e presidido pelo Presidente do Conselho ou pelo Secretario Executivo.

10.3 Todas as decisões das consultas serão registadas num Aide Memoire com calendários e responsabilidades. As Actas serão elaboradas pelo Secretariado Executivo da Organização e enviadas aos Signatários presentes no encontro, para comentários e aprovação, não mais do que vinte dias de calendário após a data do Encontro Anual de Revisão.

11 – AVALIAÇÃO, AUDITORIA

11.1 O processo de revisão do apoio dos Parceiros do FC ao POA será comum para todos os Parceiros do FC e vai, na medida

- review the previous year's performance (against the AOP);
- discuss possible revisions of plans and budgets;
- endorse work plans and budgets for the next financial year;
- endorse proposition for the next disbursement;
- discuss issues of special concern for the implementation of PEN II and AOP;
- assess CF Partner's performance (see Partners Performance Matrix);

10.2 The Annual Review Meeting will be called by the Organisation's Executive Secretariat and chaired by the President of the Board or the Executive Secretary.

10.3 All decisions from the consultations will be recorded in an Aide Memoire with timelines and responsibilities. The Minutes will be drafted by the Organisation's Executive Secretariat and will be sent to the signatories present at the meeting, for comments and approval not later than twenty calendar days after the date of the Annual Review Meeting.

11 – EVALUATION, AUDITING

11.1 The process to review the support of the CF Partners to the AOP will be common for all CF Partners and will, to the extent possible, be aligned with the Organisation's review processes. The Organisation and the CF Partners will maintain a close dialogue regarding the support and the implementation of the AOP. Performance will be measured on the basis of the agreed indicators.

11.2 The CF Partners will, to the extent possible,

do possível, estar alinhados com os processos de revisão da Organização. A Organização e os Parceiros do FC vão manter um diálogo próximo com relação ao apoio e implementação do POA. O desempenho será medido com base nos indicadores acordados.

11.2 Os Parceiros do FC irão, na medida do possível, abster-se da realização de revisões ou avaliações unilaterais da Organização ou do POA. Todavia, quando um Parceiro do FC pretender a realizar uma revisão ou avaliação unilateral, tal Parceiro do FC deverá, de forma atempada, consultar os outros Parceiros do FC para obter uma posição comum quanto aos Termos de Referência (TdRs), composição e calendário. A Organização será consultada imediatamente com relação ao calendário proposto e TdRs. O Parceiro do FC em questão deverá imediatamente partilhar os resultados da revisão ou avaliação com todos os outros Signatários.

11.3 A Organização deverá organizar anualmente uma auditoria financeira e de *procurement* do Fundo Comum a ser feita por um auditor externo independente aceite pelos Parceiros do FC e Organização. Esta auditoria será realizada em conformidade com os Padrões Internacionais de Auditoria. Se for apropriado, e aceitável para todos, o trabalho da auditoria poderá igualmente incluir membros do Departamento de Auditoria Interna da Organização, por forma a assegurar uma efectiva transferência do conhecimento e desse modo a formação profissional de tais membros. O relatório da auditoria será posto à disposição dos Parceiros do FC conforme estabelece o parágrafo 9.

11.4 A Organização fornecerá aos Parceiros do FC cópias do relatório de auditoria preparado pela firma de auditoria externa com 14 dias de antecedência em relação à data planificada para o encontro do Comité de Gestão. Os relatórios de auditoria, e qualquer informação relevante a eles

refrain from conducting unilateral reviews or evaluations of the Organisation or the AOP. However, when a CF Partner is required to conduct a unilateral review or evaluation, such CF Partner will, in a timely fashion, consult with the other CF Partners to reach a common position on Terms of Reference (ToR), composition and scheduling. The Organisation will be consulted immediately on the proposed schedule and ToR. The CF Partner concerned will immediately share the results of the review or evaluation with all other Signatories

11.3 The Organisation will arrange annually for a financial and procurement audit of the Common Fund by an independent external auditor acceptable to the CF Partners and the Organisation. This audit will be carried out in accordance with the International Standards on Auditing. If appropriate, and acceptable to all, the Audit work will also include members of the Organisation's Internal Audit Department, in order to ensure an effective transfer of knowledge and thus the professional training of such members. The audit report will be made available to the CF Partners as per Paragraph 9.

11.4 The Organisation will furnish the CF Partners with copies of the audit report prepared by the external audit firm not later than 14 days in advance of the planned date of the Management Committee meeting. The audit reports, and any other relevant related information, will be discussed in the quarterly Management Committee meeting.

12 – SUSPENSION AND TERMINATION

12.1 In the case of non-compliance with any of the provisions and fundamental principles of this MOU, the CF Partners may suspend in part or in full further disbursements to the Common Fund.

relacionada, serão discutidos no encontro trimestral do Comité de Gestão.

12 – SUSPENSÃO E TERMINAÇÃO

12.1 Na eventualidade de falta de cumprimento de qualquer das cláusulas e princípios fundamentais do presente MdE, os Parceiros do FC poderão suspender parcialmente ou na totalidade os desembolsos para o Fundo Comum.

12.2 Se um Parceiro do FC tencionar suspender os desembolsos ou terminar o seu apoio, tal Parceiro do FC deverá convocar um encontro com os outros Signatários para discutir uma possível posição conjunta sobre as medidas, remediais ou outras, necessárias. Caso não se chegue a uma posição conjunta, qualquer Parceiro do FC poderá informar os outros Signatários sobre as suas intenções relativas a continuação ou não do seu apoio.

12.3 Os seguintes princípios são considerados ‘princípios fundamentais’ cuja sua violação pode conduzir à suspensão ou terminação dos desembolsos:

- a) A gestão transparente e prudente dos fundos do Fundo Comum pela Organização;
- b) A gestão eficiente de tais fundos pela Organização;
- c) A aplicação das cláusulas do presente MdE; e
- d) O cumprimento das leis de Moçambique.

13 – PRÁTICAS CORRUPTAS, FRAUDULENTAS, COLUSORIAS OU COERCIVAS

13.1 No contexto do presente MdE, a Organização vai assegurar que o seu pessoal e consultores, e outros beneficiários de projectos ou programas financiados pelos Parceiros do FC, abstenham-se do envolvimento em práticas corruptas, fraudulentas, de conluio ou coercivas.

13.2 A Organização e os Parceiros do FC irão prontamente informar uns aos outros sobre

12.2 If a CF Partner intends to suspend disbursements or terminate its support, the CF Partner will call for a meeting with the other Signatories to discuss a possible joint position on the measures, remedial or otherwise, required. If a joint position cannot be reached, any CF Partner may inform the other Signatories of its intentions regarding the continuance or not of its support.

12.3 The following are considered ‘fundamental principles’ the violation of which may lead to the suspension or termination of disbursements:

- a) The transparent and prudent management of the funds in the Common Fund by the Organisation;
- b) The efficient management of said funds by the Organisation;
- c) The enforcement of the provisions of this MOU; and
- d) The compliance with the laws of Mozambique.

13 - CORRUPT, FRAUDULENT, COLLUSIVE OR COERSIVE PRACTICES

13.1 In the context of this MOU, the Organisation will ensure that its staff and consultants, and other beneficiaries under projects or programmes financed by CF Partners, refrain from engaging in corrupt, fraudulent, collusive or coercive practices.

13.2 The Organisation and the CF Partners will promptly inform each other of any instances of corruption. The Organisation will propose specific measures that will be taken to correct the situation.

14 - FINAL PROVISIONS

14.1 Each CF Partner may stop transfer(s) to the Common Fund or claim repayment of all or part of the funds already transferred if:

qualquer caso de corrupção. A Organização irá propor medidas específicas a serem tomadas para corrigir a situação.

14 – CLÁUSULAS FINAIS

14.1 Cada Parceiro do FC poderá interromper a(s) transferência(s) para o Fundo Comum ou reclamar reposições de todos ou parte dos fundos já transferidos se:

- (i) os elementos essenciais referidos nos parágrafos 1 e 12.4 forem violados e/ou se qualquer outra obrigação contratual e/ou prestação de relatórios ou de contas não for realizados;
- (ii) caso se dê conta a partir dos relatórios referidos em cima, como através de outras fontes, que os fundos não estão a ser usados ou não têm sido usados para a implementação do POA conforme acordado; ou
- (iii) financiamento alternativo foi obtido (na totalidade ou em parte), provocando assim um duplo financiamento das mesmas actividades ou metas (isto inclui contribuições de quaisquer fontes diferentes dos Parceiros do FC).

14.2 Caso surja alguma disputa entre os Signatários quanto à interpretação, aplicação ou execução deste acordo ou com relação a quaisquer outros acordos, que possam daí resultar, os Parceiros do FC e a Organização irão realizar consultas quanto a medidas a serem tomadas para resolver os problemas e possíveis acções a tomar. Na eventualidade de tal disputa, contudo, os Parceiros do FC reservam-se o direito de modificar ou terminar a sua contribuição financeira para o Fundo Comum sujeitos às cláusulas definidas em cima.

14.3 Os Signatários irão rever anualmente a implementação, aplicação e efectividade dos procedimentos definidos no presente MdE.

14.4 Quaisquer modificações ou emendas às cláusulas do presente MdE somente serão aprovadas se aceites por escrito por todos os

- (i) the essential elements mentioned in Paragraphs 1 and 12.4 are violated and/or if any other contractual and/or reporting and accounting duties are not met;
- (ii) it emerges, either from the reports referred to above or from some other sources that the funds are not being used or have not been used for the implementation of the AOP as agreed; or
- (iii) alternative funding proves to have been acquired (either wholly or in part), thus giving rise to double-financing of the same activities or targets (this includes contributions from any sources other than the CF Partners).

14.2 If any dispute arises between the Signatories as to the interpretation, application or performance of this arrangement or with regard to any further arrangements, which may result thereof, the CF Partners and the Organisation will consult on measures to resolve the problems and possible courses of action. In the event of such a dispute, however, CF Partners each reserve the right to modify or terminate their financial contribution to the Common Fund subject to the provisions outlined above.

14.3 The Signatories will annually review the implementation, application and effectiveness of the procedures outlined in this MOU.

14.4 Any modifications or amendments of the provisions of this MOU will only be approved if agreed in writing by all Signatories.

14.5 The Signatories welcome participation in this MOU by other potential partners who wish to support the AOP via the Common Fund and under the provisions outlined in this MOU.

14.6 Upon a new partner's written request and written acceptance of the provisions of this MOU, the Organisation may, as an annex to

<p>Signatários.</p> <p>14.5 Os Signatários acolhem a participação no presente MdE de outros potenciais parceiros que desejem apoiar o POA via Fundo Comum e ao abrigo das cláusulas definidas no presente MdE.</p> <p>14.6 Mediante um pedido por escrito de um novo parceiro e uma aceitação por escrito das cláusulas do presente MdE, a Organização poderá, como anexo ao presente MdE, autorizar por escrito que o novo parceiro se torne num Signatário. A Organização irá prontamente consultar com os outros e fornece-los cópias da carta de aceitação.</p> <p>14.7 Cada Parceiro do FC poderá retirar ou terminar o seu apoio ao POA através da entrega aos outros Signatários com três meses de antecedência de um aviso por escrito. Caso um Parceiro do FC tencione retirar ou terminar seu apoio, tal Parceiro do FC deverá convocar um encontro para informar os outros Signatários sobre a sua decisão.</p> <p>14.8 O Manual de Operações da Organização encontra-se anexo ao presente Memorando de Entendimento. A hierarquia do grau de aceitação dos vários documentos é a seguinte:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Acordos Bilaterais; ii. Memorando de Entendimento; iii. Manual de Operações da Organização; e iv. Procedimentos de <i>Procurement</i>, Manual de Procedimentos Financeiros e Guia de Procedimentos para Sub-projectos. <p><u>15. ENTRADA EM VIGOR</u></p> <p>15.1 O presente MdE entra em vigor para um determinado Parceiro do FC na data da assinatura pela Organização e tal Parceiro em particular.</p>	<p>this MOU, authorise in writing that the new partner become a Signatory. The Organisation will promptly consult with the others and furnish them with a copy of the letter of acceptance.</p> <p>14.7 Each CF Partner may withdraw or terminate its support for the AOP by giving the other Signatories three months written notice. If a CF Partner intends to withdraw or terminate its support, that CF Partner will call for a meeting to inform the other Signatories of its decision.</p> <p>14.8 The Organisation's Operations Manual is attached to this Memorandum of Understanding. The hierarchy of acceptability of various documents is as follows:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Bilateral Arrangements; ii. Memorandum of Understanding; iii. The Organisation's Operations Manual; and iv. Procurement Procedures, Financial Procedures Manual and Subproject Procedures Guide. <p><u>15. ENTRY INTO EFFECT</u></p> <p>15.1 This MOU enters into effect for a given CF Partner on the date of signature by the Organisation and that individual Partner.</p>
---	---

Assinaturas/Signatures

Pela Organização: Sua Excelência Primeira Ministra

Assinatura: _____

Data: _____

Pelo Banco Mundial: Director do Pais, Mozambique

Assinatura: _____

Data: _____

Pelo Canada: Sua Excelência Alto Comissário do Canada

Assinatura: _____

Data: _____

Pela Dinamarca:

Assinatura: _____

Data: _____

Pelo Fundo Global para SIDA, TB e Malária: Director Executivo

Assinatura: _____

Data: _____

Pela Irlanda:

Assinatura: _____

Data: _____

Pela Suécia:

Assinatura: _____

Data: _____

Pelo Reino Unido:

Assinatura: _____

Data: _____

<p><u>ANEXOS</u></p> <p><i>Anexo 1: Lista dos Parceiros do Fundo Comum</i></p> <p>Anexo 2: Ciclo de Planificação, Orçamento e Monitoria da Organização</p> <p>Anexo 3: Termos de Referência para os Comités de Gestão e de Sub-Projectos</p> <p>Anexo 4: Diagrama do Fluxo de Fundos</p>	<p><u>ANNEXES</u></p> <p><i>Annex 1: List of Common Fund Partners</i></p> <p>Annex 2: Organisation's Planning, Budgeting and Monitoring Cycle</p> <p>Annex 3: Terms of Reference for the Management and Sub-Projects Committees</p> <p>Annex 4: Funds Flow Diagram</p>
--	--

<p>Anexo 1</p> <p>Lista dos Parceiros do Fundo Comum</p> <p><i>Parceiros</i></p> <ol style="list-style-type: none">1. CIDA – Agência Canadiana para o Desenvolvimento Internacional2. Embaixada da Dinamarca3. Embaixada da Irlanda4. DFID – Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido5. GFATM – Fundo Global de Combate ao SIDA, Tuberculose e Malária6. SIDA – Agência Sueca para o Desenvolvimento Internacional7. Banco Mundial – Associação para o Desenvolvimento Internacional	<p>Annex 1</p> <p>List of Common Fund Partners</p> <p><i>Partners</i></p> <ol style="list-style-type: none">1. CIDA – Canadian International Development Agency2. Embassy of Denmark3. Embassy of Ireland4. DFID – UK Department for International Development5. GFATM – The Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria6. SIDA – Swedish International Development Agency7. The World Bank – International Development Association
---	--

Anexo2**Ciclo de Planificação, Orçamento e Monitoria da Organização**

Mês	Actividade
Janeiro & Fevereiro	<ul style="list-style-type: none"> • Parceiros do FC desembolsam fundos para os primeiros seis meses (logo que os condições de desembolso estejam prontos) • Processo consultivo com intervenientes relevantes ao nível provincial
Março	<ul style="list-style-type: none"> • Auditoria das actividades do ano anterior • Revisão Anual do CNCS
Abril	<ul style="list-style-type: none"> • Parceiros do FC apresentam compromissos indicativos para (pelo menos) o ano fiscal seguinte • Consolidação dos planos de trabalho & orçamentos provinciais • Submissão dos planos central e provinciais do CNCS • Revisão conjunta (PAF/PES)
Maio	<ul style="list-style-type: none"> • Reunião Anual do Orçamento do CNCS: Núcleos e agências nacionais de implementação²⁷ justificam os planos e orçamentos.
Junho	<ul style="list-style-type: none"> • CNCS consolida os planos provinciais num Plano Operacional Anual (AOP)
Julho	<ul style="list-style-type: none"> • Parceiros do FC desembolsam fundos para os segundos seis meses (logo que os condições de desembolso estejam prontos) • CNCS propõe pedidos de financiamentos para ano seguinte aos Parceiros do FC. • Parceiros do FC indicam a contribuição financeira para o ano fiscal seguinte. • GdM indica os tectos orçamentais para o ano seguinte • (31/7) CNCS submete estimativa orçamental ao MF/MPD
Outubro	<ul style="list-style-type: none"> • CNCS apresenta o orçamento nacional aprovado pelo MF e planos revistos aos Fórum dos Parceiros para sua

²⁷ I Agências operando a nível nacional submetem directamente ao CNCS: (I) ONGs, Ministérios, Departamentos, etc.

	aprovação
Novembro	<ul style="list-style-type: none">• CNCS apresenta o POA e depois submete ao Conselho do CNCS para sua aprovação, depois de um acordo por parte do Fórum dos Parceiros.

Annex 2**Organisation's Planning, Budgeting and Monitoring Cycle**

Month	Activity
January & February	<ul style="list-style-type: none"> • CF Partners disburse funds for first six months (once triggers met) • Consultative process with relevant stakeholders at provincial level
March	<ul style="list-style-type: none"> • Audit of previous year activities • Annual Review of CNCS
April	<ul style="list-style-type: none"> • CF Partners provide indicative commitments for (at least) following financial year • Consolidation Provincial work plans & budgets • Submission of CNCS central and provincial plans • Joint Review (PAF/PES)
May	<ul style="list-style-type: none"> • Annual CNCS Budgeting Meeting: Nucleos and national implementing agencies²⁸ justify plans and budgets.
June	<ul style="list-style-type: none"> • CNCS consolidates provincial plans into Annual Operational Plan (AOP)
July	<ul style="list-style-type: none"> • CF Partners disburse funds for second six months (once triggers met) • CNCS proposes funding request for next year to CF Partners. • CF Partners indicate financial contribution for next financial year. • GoM indicate budget ceilings for next year • (31/7) CNCS submits estimated budget to MoF/MoPD
October	<ul style="list-style-type: none"> • CNCS presents MoF approved national budget and revised plans to Partners Forum for endorsement.
November	<ul style="list-style-type: none"> • CNCS presents AOP and then to CNCS Board for endorsement, following agreement at the Partners Forum.

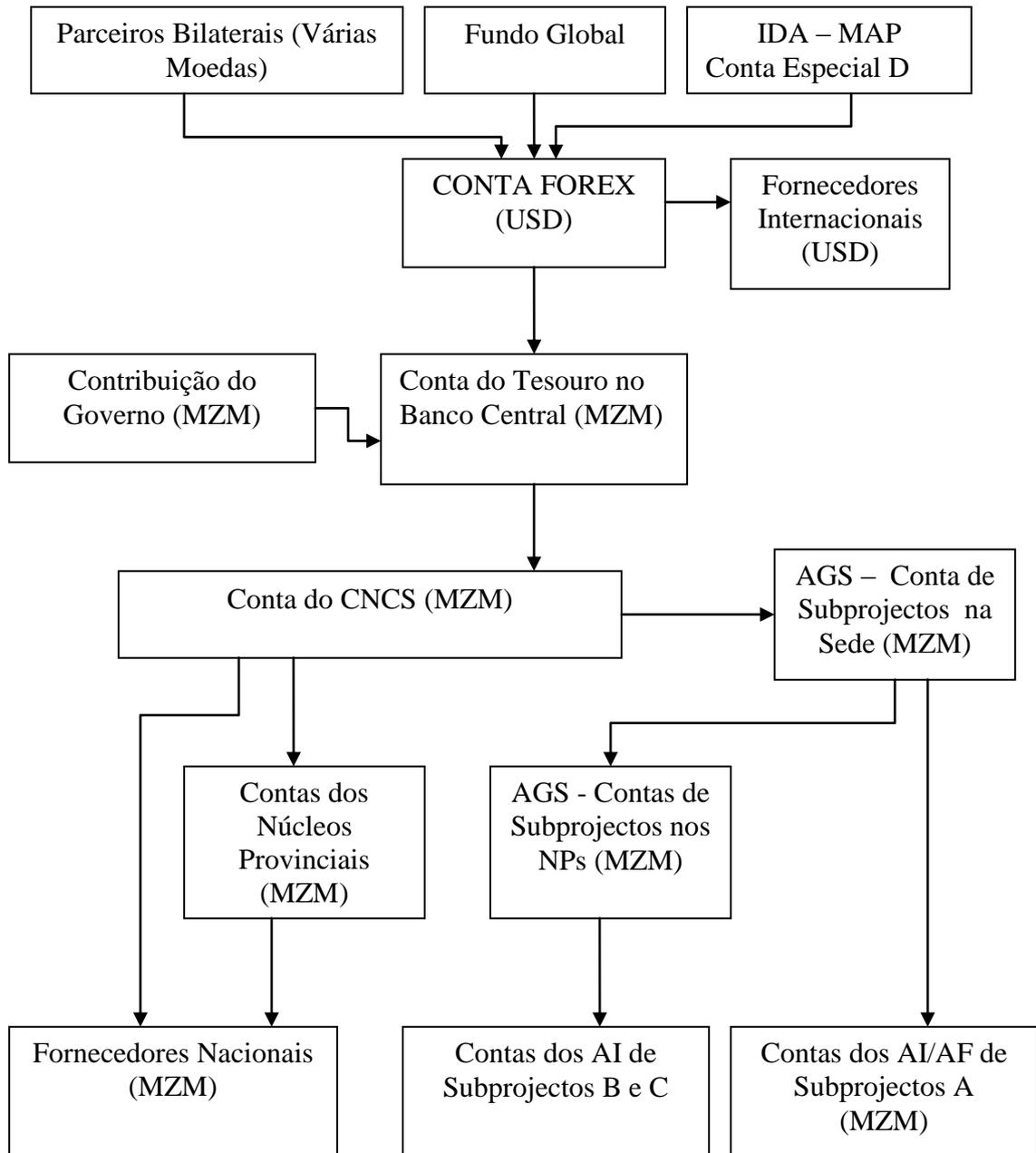
²⁸ IA working at national level submits directly to CNCS: (I) NGOs, Ministries, Departments, etc.

<p>Anexo 3:</p> <p>Termos de Referência para os Comitês de Gestão e de Sub-Projetos</p> <p>As responsabilidades do Comité de Gestão incluem as seguintes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Monitoria da implementação do MdE. ▪ Apoiar e verificar a implementação dos custos do POA. ▪ Aprovar modificações dos custos do POA; incluindo autorização das redistribuições e despesas não previstas. ▪ Revisão e aprovação numa base trimestral e anual dos Relatórios de Gestão (i.e. relatórios de actividades e de execução financeira do POA). ▪ Manutenção de ligações com todos os Parceiros do FC, através dos dois representantes dos Parceiros do FC junto do Comité de Gestão. ▪ Monitoria e tomada dos necessários passos para resolver quaisquer problemas causados por demoras no depósito dos fundos pelos Parceiros do FC. ▪ Aprovar mudanças no Manual de Operações e em todos outros documentos de procedimento, orientações e manuais relacionados com o presente MdE. Todas as mudanças devem ser aprovadas pelos representantes dos Parceiros do FC junto do Comité de Gestão (as quais deverão ser depois distribuídas por todos os Signatários). As mudanças a estes manuais não requerem modificações ao MdE. ▪ Revisão e aprovação dos Relatórios das Auditorias Internas e Externas, e garantir a implementação das recomendações. <p>As responsabilidades do Comité de Sub-projectos incluem as seguintes:</p>	<p>Annex 3:</p> <p>Terms of Reference for the Management and Sub-Projects Committees</p> <p>The Management Committee's responsibilities include the following:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Monitoring the implementation of this MOU. ▪ Supporting and verifying the implementation of the costed AOP. ▪ Approving modifications to the costed AOP; including authorizing proposed redistributions and unforeseen expenses. ▪ Reviewing and approving on a quarterly and annually basis the Management Reports (i.e. activity and financial execution reports of the AOP). ▪ Maintaining links to all of the CF Partners, through the two CF Partner representatives on the Management Committee. ▪ Monitoring and taking necessary steps to resolve any problems caused by delays in the deposits of funds by CF Partners. ▪ Approving changes to the Operations Manual and any other procedural documents, guidelines and manuals related to this MOU. All changes must be endorsed by the CF Partner representatives on the Management Committee, and must be documented in the Minutes (which must be distributed to all Signatories). Changes to these manuals do not require modifications to the MOU. ▪ Reviewing and approving Internal and External Audit Reports, and ensuring the implementation of the recommendations. <p>The Sub-Projects Committee's responsibilities include the following:</p>
---	--

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acompanhar a implementação do PEN II através de iniciativas de apoio e monitoria que tiverem recebido fundos através do Sistema de Gestão de Subprojectos (SGS). ▪ Analisar e comentar sobre as estratégias de implementação do SGD incluindo-se, mas não se limitando, à expansão geográfica na procura de cobertura dos grupos alvo, desenvolvimento institucional e comunicação. ▪ Acompanhar e analisar periodicamente o cumprimento dos procedimentos operacionais e financeiros, por forma a melhorar a eficiência e efectividade do SGD incluindo-se, mas não se limitando, aos requisitos para propostas, critérios de revisão de propostas, e revisões externas. ▪ Monitoria do desempenho do SGD em relação aos indicadores de desempenho acordados no Plano de M&A da Organização. ▪ Analisar os relatórios de auditorias interna e externa e acompanhar a implementação das matérias levantadas pelas auditorias relacionadas com o SGD. ▪ Colaborar na elaboração dos termos de referência e participar 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Accompanying the implementation of PEN II by supporting and monitoring initiatives that received funding through the Grant Management System (GMS). ▪ Analysing and commenting on the implementation strategies of the GMS including, but not limited to, geographical expansion in provisions of coverage of target groups, institutional development and communication. ▪ Accompanying and periodically analysing adherence to the operational and financial procedures, so as to improve the efficiency and effectiveness of the GMS including, but not limited to, requirements for proposals, criteria for revision of proposals, and external reviews. ▪ Monitoring the performance of the GMS in relation to the agreed upon performance indicators in the Organisation's M&E plan. ▪ Considering internal and external audit reports and accompanying the implementation of issues raised by said audits relating to the GMS. ▪ Collaborating in the elaboration of terms of reference and participating in the financial and
---	--

nas revisões e avaliações financeiras e programáticas do SGD.	programmatic revisions and evaluations of the GMS.
---	--

Anexo 4 – Diagrama do Fluxo dos Fundos



Assinaturas/Signatures

Pela Organização: Sua Excelência o Ministro de Finanças
For the Organization: His Excellency the Minister of Finance

Assinatura/Signature: 

Data/Date: 3 de Abril de 2006

**Pelo Banco Mundial: Director para Angola, Malawi, Moçambique, Zâmbia e
Zimbabué, Região de Africa**
**For the World Bank: Country Director for Angola, Malawi, Mozambique, Zambia
And Zimbabwe, Africa Region**

Assinatura/Signature: 

Data/Date: 3 de abril de 2006

Pelo Canada: Sua Excelência Alto Comissário do Canada
For Canada: His Excellency the High Commissioner for Canada

Assinatura/Signature: 

Data/Date: 3 de abril de 2006

Pelo Departamento de Desenvolvimento Internacional (DFID):
For the Department for International Development (DFID):

Assinatura/Signature: 

Data/Date: 3 de Abril de 2006

Pela Dinamarca: Sua Excelência Sr. Embaixador
For Denmark: His Excellency the Ambassador

Assinatura/Signature: _____

Data/Date: 3.4.2006

Pelo Fundo Global para Combater SIDA, Tuberculosas e Malária: Director
Executivo
For the Global Fund for AIDS, Tuberculosis and Malaria: Executive Director

Assinatura/Signature: _____

Data/Date: 3/4

Pela Irlanda: Sua Excelência Sr. Embaixador
For Ireland: His Excellency the Ambassador

Assinatura/Signature: _____

Data/Date: 03.04.2006

Pela Suécia:
For Sweden:

Assinatura/Signature: _____

Data/Date: 03/04/06

