



PROJECTO DE COORDENAÇÃO, PLANIFICAÇÃO E MONITORIA DO
DESENVOLVIMENTO

PROJECTO 00055187

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO INTERMÉDIA DOS RESULTADOS DO CPAP

MAPUTO, DEZEMBRO DE 2010

Índice

Lista de Abreviaturas.....	3
Sumário Executivo	4
1. Introdução: Antecedentes e Contexto do Programa.....	7
2. Descrição do Projecto	8
3. Propósito da Avaliação	11
4. Principais Questões e Âmbito da Avaliação, Limitações e De-limitações	12
5. Abordagem Metodológica	14
6. Constatções	15
6.1 Avaliação Geral dos Sistemas de Planificação e de Coordenação da Ajuda	15
6.2 Avaliação do Projecto.....	19
6.2.1 Relevância	19
6.2.2 Eficácia	21
6.2.3 Eficiência.....	27
6.3 Análise das Forças, Fraquezas, Ameaças e Oportunidades	29
7. Lições Aprendidas.....	31
8. Conclusões	32
9. Recomendações.....	34
10. Anexos.....	37
10.1 Guiões de Entrevistas.....	37
10.2 Lista dos Entrevistas	52

Lista de Abreviaturas

AOD- Ajuda Oficial ao Desenvolvimento

BdePES- Balanço do Plano Económico e Social

CFMP – Cenário Fiscal do Médio Prazo

CPAP – Plano de Acção do Programa do País

MF – Ministério das Finanças

MPD – Ministério da Planificação e Desenvolvimento

OD – Observatório de Desenvolvimento

ODAMAZ – Base de Dados sobre a Ajuda Externa

ODMs – Objectivos de Desenvolvimento do Milénio

OSC- Organizações da Sociedade Civil

PARPA – Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta

PAPs – Parceiros de apoio Programático

PES – Plano Económico e Social

PIB – Produto Interno Bruto

PQG- Plano Quinquenal do Governo

SISTAFE – Sistema de Administração Financeira do Estado

UNDAF – Quadro de Assistência ao Desenvolvimento das Nações Unidas

Sumário Executivo

Este documento é o resultado da avaliação de meio-termo do Projeto de Coordenação, Planificação e Monitoria do Desenvolvimento, compreendendo o período de 2007 a 2010, sendo esta a primeira vez que o mesmo é submetido a uma avaliação, desde o início da sua implementação

O propósito da é aferir o desempenho e as realizações do projecto dentro do quadro do processo nacional de planeamento, coordenação e monitorização do desenvolvimento, assim como a coordenação da ajuda em Moçambique em função do conjunto dos objectivos articulados no documento do projecto, com vista a identificar as lições aprendidas e produzir recomendações para o melhoramento ou realinhamento do projecto para o alcance efectivo dos objectivos.

A avaliação é feita sob dois ângulos, nomeadamente (i) Avaliação Geral dos Sistemas de Planificação e de Coordenação da Ajuda, ou seja avaliação ao nível do Objectivo Geral (Outcome); e (ii) Avaliação do Projecto *per sí*, ou seja avaliação ao nível dos Objectivos Específicos (Outputs). Esta última focaliza-se sobre a relevância, eficácia e eficiência do projecto.

Na avaliação ao nível do Objectivo Geral constatou-se que a qualidade dos processos das políticas públicas para a planificação, coordenação e monitoria do desenvolvimento melhorou significativamente, embora ainda haja muito a melhorar ao nível das províncias e distritos, onde as limitações de capacidade técnica e de recursos ainda são visíveis. Com efeito, todos os Ministérios já apresentam planos (PES) e relatórios (Balanço do PES) baseados na matriz dos indicadores estratégicos do PARPA II assim como nos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, verifica-se um alinhamento progressivo entre o orçamento e os objectivos prioritários definidos no PES e o orçamento tem sido elaborado na base do CFMP. Contudo, esta evolução é mais evidente a nível das estruturas centrais, sendo ainda fraca nas províncias. O aumento da qualidade destes processos reflecte-se em parte no progresso com vista a tornar a ajuda mais eficiente no quadro da Declaração de Paris, na medida em que a confiança nos instrumentos e processos de planificação faz com que cada vez mais doadores utilizem os instrumentos e sistemas nacionais de planificação e monitoria para a canalização da ajuda, dando um maior sentido de apropriação ao Governo, abre-se maior espaço para a participação na planificação e monitoria do desenvolvimento e estão criadas bases sólidas para a prestação de contas mútua e para a harmonização entre doadores, embora nestes dois últimos aspectos, ainda há bastante espaço para melhoria. Governo.

No que tange aos resultados alcançados pelo projecto, a avaliação mostra que o projecto é de extrema relevância, quer ao nível da sua concepção, quer ao nível da sua implementação, pois veio responder às necessidades prementes resultantes das novas abordagens de gestão e planificação do desenvolvimento e de coordenação e de gestão da ajuda.

Dos quatro resultados previstos, o projecto teve maior intervenção em três deles, sendo notável a influência do mesmo na melhoria da qualidade dos principais instrumentos de planificação e monitoria para o

desenvolvimento do País como são o caso PARPA, POG, PES e BdoPES, assim como na qualidade dos Observatórios do Desenvolvimento onde se nota uma participação cada vez maior e com qualidade acrescida das OSC e qualidade das suas intervenções. Por outro lado, a capacidade do Governo de coordenar a ajuda foi impulsionada com a intervenção deste projeto, que para além de apoiar a capacitação dos técnicos em matérias sobre a eficácia da ajuda, apoiou e financiou a elaboração da política de cooperação e a participação do Governo nos fóruns internacionais e na resposta aos compromissos internacionais assumidos, especialmente no que se refere à preparação de avaliações e relatórios.

O projeto não teve intervenção no Resultado 3 (Orçamento do Estado elaborado com base no Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP), fortalecido e orientado para políticas e resultados). Não obstante esta falta de intervenção, constatou-se da avaliação que regra geral, a elaboração do Orçamento do Estado tem sido feita com base no CFMP.

Apesar do impacto dos resultados alcançados com a intervenção deste projeto, ainda há fragilidades que devem ser melhoradas, quer ao nível dos Sistemas e Instrumentos de Planificação e Monitoria do desenvolvimento especialmente aos níveis descentralizados, com enfoque nos aspectos de planificação orientada para os resultados, alinhamento com o PARPA e ODMs e sua monitoria efectiva e criação da base de dados para o efeito, qualidade dos OD através do cumprimento rigoroso do seu guião, qualidade da participação das OSC. Quanto a coordenação da ajuda urge a divulgação e operacionalização da política de cooperação recentemente aprovada.

No concernente à eficiência, constatou que de um modo geral, os resultados até agora alcançados neste projecto reflectem os recursos aplicados, quer financeiros, quer humanos. Contudo, a concentração do projecto ao nível central e a limitação em recursos humanos, reduziram em certa medida o alcance de resultados ainda maiores. O baixo nível de execução financeira, mostra-se preocupante e reflete a não realização de todas as atividades preconizadas por um lado e por outro é o reflexo da prestação tardia de contas por parte dos parceiros de implementação.

1. Não obstante estar-se a cerca de 12 meses para o término do projecto, recomenda-se um conjunto de acções que podem contribuir para o alcance dos objetivos e resultados esperados, sendo porém necessário o comprometimento por parte de todas as partes envolvidas, sobretudo os parceiros de implementação. As acções recomendadas incluem: A necessidade de revisão de algumas metas ou alvos para adequá-los às actuais necessidades do Governo nas áreas de planificação e monitoria do desenvolvimento e de coordenação da ajuda dada a evolução ocorrida desde 2007 até esta parte;

2. Estabelecimento de uma ligação estreita com o projecto de Empoderamento das organizações da Sociedade Civil do PNUD implementado em parceria com o Grupo Moçambicano da Dívida e a Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade para tirar vantagem da capacidade que este projecto cria nas OSC para a sua participação nos processos de políticas públicas.
3. Desconcentração do projecto para as províncias, com enfoque para aquelas onde se implementa o projecto PPF, de modo a aproveitar a capacidade existente e criar sinergias. Esta desconcentração implica a identificação das lacunas, colocação de recursos humanos e descentralização da planificação e dos recursos financeiros;
4. Criação de uma linha orçamental que se destina ao financiamento da realização dos observatórios, incluindo a sua preparação, com prioridade para a facilitação do envolvimento da sociedade civil;
5. Elaboração dos planos anuais antecidos por uma discussão prévia tripartida entre o PNUD, MDP e UNICEF para se definir as actividades a serem realizadas por cada um dos doadores.
6. Melhoria da qualidade dos planos anuais para assegurar que estes reflectam as reais necessidades e as actividades propostas devem ser efectivamente realizadas.
7. Empreender acções imediatas para divulgação e operacionalização da política de cooperação e sua estratégia de implementação e, realizar acções com vista a trazer os parceiros da cooperação fora dos PAPs, na canalização da sua ajuda dentro dos princípios da declaração de Paris e no quadro da política de cooperação.
8. Coordenação única do projecto pelo MDP (ao invés de duas coordenações), tendo o MINEC apenas como um dos executores da componente de coordenação da ajuda;
9. Elaboração sistemática e formalização (assinatura) das actas das reuniões do projecto, pois nelas se toma decisões importantes para a implementação do projecto. Este aspecto é também aplicável a toda a troca de informação entre as várias partes.

1. Introdução: Antecedentes e Contexto do Programa

O Governo da República de Moçambique tem vindo a desenhar e implementar políticas e estratégias visando a promoção do crescimento económico, reduzir a pobreza e atingir os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODMs). Ao longo dos últimos anos, Moçambique tem tido um grande apoio de diversos parceiros de desenvolvimento na provisão de recursos para financiar as crescentes necessidades do esforço de combate à pobreza e promoção do desenvolvimento socioeconómico que os recursos gerados internamente são insuficientes para satisfazê-las.

Neste sentido, Moçambique tem sido um país dependente da ajuda externa por longo tempo. Nos últimos anos, a ajuda ao desenvolvimento manteve-se a níveis altos, tendo atingido o nível de 29 por cento do Produto Interno Bruto (PIB) em 2000 e 16 por cento em 2005. Em 2007, altura de lançamento do projecto em avaliação, a assistência ao desenvolvimento era de cerca de 50 por cento do Orçamento do Estado.

O objectivo último da assistência ao desenvolvimento é de ajudar os Governos esforços de desenvolvimento dos seus países, instituições e povos. Olhando para os fluxos da ajuda ao desenvolvimento ao longo do tempo, o alcance deste objectivo tem sido abaixo do desejável. É neste contexto que doadores, Governos, organizações da sociedade civil e outros actores no desenvolvimento procuram vias de tornar a ajuda ao desenvolvimento mais eficaz. Vários encontros tiveram lugar visando a promoção da eficiência da ajuda, incluindo o Consenso de Monterrey em 2002, na reunião do alto nível de Amesterdão, o primeiro fórum de alto nível sobre a harmonização da ajuda que teve lugar em Roma, em 2003 e o segundo fórum de alto nível que teve lugar em Paris em 2005, todos eles fizeram compromissos relacionados com a eficiência da ajuda, nos quais doadores e os países parceiros partilharam a responsabilidade de tornar a ajuda eficiente. Em particular, a declaração de Paris estabeleceu cinco princípios para acompanhar o curso das acções a serem levadas a cabo pelos doadores e os países parceiros, nomeadamente:

- (1) Apropriação (Ownership);
- (2) Alinhamento;
- 3) Harmonização;
- (4) Gestão para Resultados; e
- 5) Prestação de contas mútuas.

Na senda da assinatura da Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda, países doadores e os Governos receptores da ajuda nos países em desenvolvimento, tem vindo a trabalhar para tornar a ajuda oficial ao desenvolvimento parte do orçamento. Isto significa, tanto quanto possível, canalizar a ajuda ao

desenvolvimento através dos canais existentes de planificação, orçamentação e sistemas de gestão das finanças pública, com o objectivo de alinhar a ajuda aos programas sob liderança do país, reforçar os sistemas dos Governos locais e finalmente, aumentar a eficácia da ajuda nestes países.

Em Moçambique, no ano de 2000, um grupo de doadores iniciou um processo de promoção da apropriação pelo Governo, alinhamento e harmonização da ajuda, visando o estabelecimento de um sistema sofisticado e até certo ponto inovativo, de diálogo entre o Governo e os Parceiros da Ajuda (PAPs) sobre o Apoio Geral ao Orçamento e a eficiência da ajuda em particular.

A implementação dos princípios da Declaração de Paris, com particular destaque para a apropriação, alinhamento e harmonização exige do país uma elevada capacidade de planificar, coordenar e monitorar o desenvolvimento. O sistema de planificação adoptado pelo Governo da República de Moçambique inclui vários instrumentos de médio e curto prazo, sendo de destacar, a médio prazo, o Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA), adoptado pela primeira vez em 1999 e o Cenário Fiscal de Médio Prazo, e a curto prazo, o Plano Económico e Social (PES) e o Orçamento do Estado. A nível da monitoria dos planos, destacam-se o Balanço do Plano Económico e Social (Balanço do PES) e o Relatório de Execução Orçamental.

Um dos maiores desafios que o sistema de planificação enfrenta é a integração e harmonização dos diferentes instrumentos de planificação, a sua implementação adequada ao nível descentralizado, a sua orientação para resultados, assim como a existência de uma base de dados que permita a monitoria dos mesmos. Outro desafio fundamental é assegurar que o sistema de planificação e de monitoria seja participativo e inclusivo.

É neste contexto que o PNUD decidiu em 2007, no quadro do seu programa de cooperação 2007-2010, posteriormente estendido até 2011, apoiar o Governo na melhoria dos sistemas de planificação e monitoria e da capacidade da sua gestão para melhor coordenar ajuda ao desenvolvimento.

2. Descrição do Projecto

Em resposta aos desafios enfrentados pelo Governo no quadro da coordenação, planificação e monitoria do desenvolvimento, assim como da coordenação da ajuda em geral, o PNUD elaborou em 2007 o projecto de Planificação, Coordenação e Monitoria do Desenvolvimento, a ser implementado em parceria com o Ministério da Planificação e Desenvolvimento e com o Ministério dos Negócios Estrangeiros, os dois Ministérios responsáveis pela Planificação do Desenvolvimento e pela coordenação da ajuda ao desenvolvimento. O projecto foi inicialmente desenhado para um período de três anos (2007-2009), tendo sido estendido para mais dois anos (2010-2011) no âmbito da extensão do UNDAF, em resposta a extensão do PARPA. “Os resultados do CPAP foram alterados mas não os Objectivos gerais”.

O Projecto insere-se no Quadro de Assistência ao Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDAF) que no seu primeiro Objectivo Geral (UNDAF Outcome 1) estabelece que “ Até 2011, reforçada a capacidade do Governo e das Organizações da Sociedade Civil (OSC) ao nível nacional, provincial e local, para planificar, implementar e monitorizar o desenvolvimento socioeconómico de uma forma transparente, responsável, equilibrada e participativa para alcançar os ODMs”. O terceiro Objectivo Específico do UNDAF (1.3), define-se como “fortalecimento das capacidades de gestão, harmonização e alinhamento das políticas a nível nacional a jusante e a montante”.

O Plano de Acção do Programa do País (CPAP), apresenta os produtos, resultados e indicadores específicos que o PNUD se propôs a realizar, como forma de responder aos desafios acima indicados e também materializar os Objectivos do UNDAF, tal como ilustra a tabela abaixo.

Quadro 1: Produtos, Resultados e Indicadores do Projecto no Quadro do CPAP

Objectivo Geral (Outcome)	Resultados Esperados (Outputs)	Indicadores e Metas
1.1 Aumento da qualidade dos processos das políticas públicas para o desenvolvimento, planificação, orçamento, monitoria e avaliação <u>Indicador</u> Todos Ministérios, províncias e distritos com planos anuais, relatórios de progresso baseados na matriz de indicadores estratégicos do PARPAII	1.1.1 Consolidação dos sistemas de planificação estratégica e de monitoria e avaliação e harmonizados para permitir uma monitoria efectiva do PARPA e dos ODM's.	<ul style="list-style-type: none"> Reforçado & harmonizado PARPA/ODMs Segundo a planificação e sistemas de monitoria estabelecidos nas instituições alvo (incluindo o treinamento do pessoal) (alvo: MPD, MoF, MAE). Base de dados para monitoria do PARPA/ODMs operacional.
	1.1.2 Qualidade dos Observatórios do Desenvolvimento Nacionais e Provinciais melhorados e Regulamentados.	<ul style="list-style-type: none"> Número de sessões plenárias dos observatórios nacional e provincial organizados por ano e a qualidade de produção por minuto. (Alvo: 10 sessões provinciais e 1 Plenária nacional). Número de PESOE harmonizados e discutidos durante as sessões plenárias do OD realizadas a cada ano. (alvo: uma em cada provincia de implementação do CPAP). Ponto de situação da implementação das recomendações do OD apresentadas na sessão plenária seguinte. Quadro Regulador dos ODs proposto e adoptado.
	1.1.3 Orçamentado Estado elaborado (com Base no CFMP) fortalecido, orientado para as políticas e resultados.	<ul style="list-style-type: none"> % dos orçamentos anuais sectoriais e dos Governos locais baseado no CFMP e consistente com a estratégia de custos e os planos anuais (Alvo: pelo menos 50%).
	1.1.4 Governo de Moçambique com capacidade de coordenação da ajuda reforçada, harmonização e alinhamento efectivo.	<ul style="list-style-type: none"> % da ajuda para o apoio directo ao orçamento reforçada Política de Coordenação de Ajuda e estratégia do Governo estabelecida e realizações chaves alcançadas. Aumento da % anual da AOD e o financiamento externo as OSC registado na base de dados <i>on line</i> do Governo de Moçambique. Utilização do e-SISTAFE na modalidade de multi-moeda para inscrição da ajuda dentro da base de dados <i>on line</i> ODA Moz

Para a materialização dos resultados definidos no CPAP, foram elaborados planos anuais de trabalho, com resultados e metas específicas para cada ano e os respectivos orçamentos. Deste modo, os

Produtos, resultados e indicadores do CPAP, conjugado com os Planos Anuais, formam o documento de projecto que serve de base para avaliação. O quadro a seguir mostra os resultados definidas para cada ano e os respectivos orçamentos:

Quadro 2: Resultados Anuais do Projecto e Orçamento 2007-2010

Ano	Resultados	Orçamento (em US\$)
2007	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborado projecto para implementação do sistema integrado de monitoria e Gestão Baseada em Resultados; • Assinatura do memorando entre o MPD e instituições do ensino superior para a introdução da formação sobre Gestão Baseada em Resultado nos currículos, a médio Prazo • Relatórios de Observatórios de Pobreza acessíveis no respectivo website • Elaborado o rascunho do regulamento dos Observatórios de Pobreza • Rede electrónica entre secretariados dos Observatórios de Pobreza estabelecida • Custeamento das intervenções e políticas sectoriais no âmbito do PARPA e dos ODMs • Documento sobre harmonização e alinhamento da Assistência externa elaborado, baseado nas estratégias individuais dos parceiros de cooperação 	880,000.00
2008	<ul style="list-style-type: none"> • Províncias capacitadas no novo ciclo de planificação e na abordagem de Gestão Baseada em Resultados, para permitir a monitoria efectiva do PARPA e dos ODMs • Consolidado o funcionamento dos Observatórios de Desenvolvimento e implementado o respectivo regulamento. • Processo de custeamento dos ODMs consolidado • Reforçada a capacidade do Governo para a coordenação da ajuda ao desenvolvimento 	899,000.00
2009	<ul style="list-style-type: none"> • Introduzida a Gestão Baseada em Resultados no processo de planificação • Avaliados os custos dos ODMs • Desenvolvido o guião dos Observatórios de Desenvolvimento Provinciais; • Realizados os OD provinciais • Elaborada a Estratégia de Cooperação Internacional do Governo 	600.000,00
2010	<ul style="list-style-type: none"> • Províncias capacitadas no novo ciclo de planificação e na abordagem de Gestão Baseada em Resultados; • Consolidado o funcionamento dos Observatórios de Desenvolvimento e implementado o respectivo regulamento; • Avaliados os Custos dos ODMs; • Publicado o Relatório de Desenvolvimento Humano; • Alinhamento e harmonização da ajuda reforçada e documentada 	520,000.00

Como se pode constatar da tabela acima, o projecto teve, nos quatro anos de implementação, um

orçamento total de US\$ 2,899,000.00 (dois milhões, oitocentos e noventa e nove mil dólares americanos).

O projecto, como antes se referiu, é implementado pelo Ministério da Planificação e Desenvolvimento e pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação, usando modalidade de Execução Nacional (NEX), onde os fundos são desembolsados para cada um dos parceiros numa base trimestral de acordo com as regras e instrumentos do HACT-Harmonized Cash Transfer (Transferência Harmonizada de Fundos). Para os parceiros de implementação serem elegíveis à modalidade HACT, foi feita uma avaliação da sua capacidade (micro assessment) que concluiu terem capacidade para receber e gerir fundos.

A nível dos parceiros de implementação, o projecto foi integrado na Direcção Nacional de Planificação do MPD e na Direcção de Estudos e Planificação do MINEC, tendo sido designados os respectivos Directores Nacionais como Coordenadores do Projecto. Para apoiar os Coordenadores na implementação do projecto, especialmente nos aspectos administrativos e financeiros, foram contratados e pagos pelo projecto, dois Assistentes Administrativos/Financeiros para cada um dos parceiros de implementação.

A nível do PNUD, o projecto está integrado na Unidade de Redução da Pobreza e é gerido por um Oficial de Programa, com apoio de um Assistente que zela principalmente pelos aspectos financeiros e administrativos. Esta equipa que lida directamente com o projecto é supervisionada pelo Chefe da Unidade de Redução da Pobreza.

3. Propósito da Avaliação

A avaliação é um dos requisitos fundamentais no processo de gestão de projectos, uma vez que permite aos gestores e outras partes interessadas conhecer o progresso ou sucesso no alcance dos objectivos e resultados preconizados. A avaliação de meio-termo, é particularmente importante pois permite analisar os pontos fracos e fortes na implementação do projecto, permitindo assim introduzir os ajustes julgados necessários para de forma eficiente e eficaz atingir os objectivos do projecto e resultado do CPAP.

Desde o início da implementação em 2007, o projecto nunca foi sujeito a uma avaliação para aferir sobre o progresso no alcance dos resultados estabelecidos. A extensão do projecto teve como base a avaliação intermédia do CPAP (ao nível dos Objectivos Gerais), não tendo sido feita uma avaliação mais específica do projecto, não cobrindo deste modo os objectivos específicos e os aspectos relacionados com a gestão do projecto.

O propósito desta avaliação de meio-termo é aferir o desempenho e as realizações do projecto de Planeamento, Coordenação e Monitorização de Desenvolvimento dentro do quadro do processo nacional de planeamento e monitorização e coordenação da ajuda em Moçambique em função do conjunto dos

objectivos articulados no documento do projecto e trazer um conjunto de recomendações para o melhoramento ou realinhamento do projecto.

De forma mais especifica, a avaliação tem como propósito:

1. Passar em revista o progresso da capacidade do Governo na coordenação, planeamento e monitorização do desenvolvimento, e na gestão dos processos de eficácia da ajuda à luz dos cinco princípios da Declaração de Paris, em harmonia com os objectivos traçados e os indicadores de desempenho definidos no projecto;
2. Avaliar a pertinência, eficácia, eficiência e sustentabilidade do projecto;
3. Produzir uma síntese dos pontos fortes e das fraquezas do projecto;
4. Propor recomendações para a assistência futura do PNUD nesta área;

4. Principais Questões e Âmbito da Avaliação, Limitações e De-limitações

O âmbito da avaliação de meio-termo do projecto e do resultado do CPAP em apreço vai cobrir e analisar vários aspectos, desde a sua relevância, eficácia, sustentabilidade, o seu enquadramento institucional, a sua gestão e acima de tudo os resultados alcançados desde o seu início.

A avaliação irá ainda produzir recomendações sobre as principais linhas de orientação do projecto até ao seu final, assim como sobre a relevância e conteúdo da assistência do PNUD nesta área no próximo ciclo de cooperação em preparação.

A avaliação do projecto cobre dois níveis, nomeadamente:

- O nível do Objectivo Geral; e
- O nível dos Resultados Esperados do Projecto.

A nível do Objectivo Geral que se encontra definido no Plano de Acção do País (CPAP) como sendo “Aumento da qualidade dos processos das políticas públicas para o desenvolvimento, planificação, orçamento, monitoria e avaliação”, a avaliação analisa em que medida estes processos de políticas públicas evoluíram desde que o PNUD iniciou o seu apoio ao Governo no alcance deste objectivo geral, tendo como referência o principal indicador definido a este nível no CPAP que foi definido como “*todos Ministérios, províncias e distritos com planos anuais, relatórios de progresso baseados na matriz de indicadores estratégicos do PARPAII*”.

Para fazer esta análise, a avaliação responde às seguintes questões principais:

- Evolução dos sistemas e instrumentos de planificação, monitoria e avaliação do Governo, assim como da coordenação e eficácia da ajuda e as necessidades de melhoria;
- Factores que contribuíram para a evolução dos sistemas de planificação e coordenação da ajuda;
- Áreas que necessitam de maior investimento para a melhoria dos cinco princípios da Declaração de Paris;
- Nível de conhecimento público da Declaração de Paris e impacto da sua implementação;

A nível do Projecto, a avaliação analisa especialmente os Resultados Esperados (Outputs) do Projecto que se encontram definidos no CPAP como sendo:

- Consolidação dos sistemas de planificação estratégica, de monitoria e avaliação harmonizados para permitir uma monitoria efectiva do PARPA e dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM's);
- Observatórios Nacionais e Provinciais Consolidados e Regulamentados;
- Orçamenta do Estado elaborado (com Base no CFMP) fortalecido, orientado para as políticas e resultados;
- Governo de Moçambique com capacidade de coordenação da ajuda reforçada, harmonização e alinhamento efectivo;

Neste nível, a avaliação procura aferir em que medida estes resultados estão sendo alcançados. Para tal, a avaliação usou como base de medição os indicadores e metas traçadas no CPAP, assim como nos Planos Anuais de Trabalho.

A avaliação responde às seguintes questões chave para sustentar as suas constatações, conclusões e recomendação:

- Até que ponto o projecto mostrou ser relevante desde a sua concepção até à implementação;
- Em que medida o quadro institucional e os mecanismos de coordenação se mostraram adequados;
- Qualidade da gestão financeira do projecto, quer em termos de nível de desembolsos e gastos, qualidade dos relatórios financeiros e opinião dos auditores;
- Em que medida os resultados definidos estão a ser alcançados, especialmente no que diz respeito aos seguintes aspectos:
 - Qualidade dos Observatórios do Desenvolvimento Nacionais e Provinciais e sua regulamentação
 - Elaboração do Orçamento do Estado com base no CFMP
 - Monitoria efectiva do PARPA e dos ODM usando os sistemas de planificação, monitoria e avaliação existentes;
 - Capacidade de coordenação, harmonização e alinhamento da ajuda por parte do Governo;

- Contribuição do projecto para a melhoria dos sistemas de planificação e para a coordenação da ajuda e sua maior eficácia

Esta avaliação, embora analise os aspectos de gestão financeira, não constitui uma auditoria, pelo que não emite juízo sobre aspectos de controlo interno ou irregularidades na gestão, mas apenas sobre os níveis de desembolso, justificação de fundos alocados, entre outros aspectos relacionados.

Do mesmo modo, embora a avaliação analise o Objectivo Geral que é o “aumento da qualidade dos processos das políticas públicas para o desenvolvimento, planificação, orçamento, monitoria e avaliação”, ela não se debruça sobre aspectos da adequação ou não destes sistemas ou a sua eficácia, mas apenas procura analisar como os mesmos evoluíram desde 2007 e em que medida o projecto contribuiu para essa evolução.

Durante a realização da avaliação, foram fornecidos os documentos principais relativos ao projecto e facilitados as entrevistas com os gestores e informantes chave do projecto, contudo, não foram fornecidos na totalidade os documentos de gestão do projeto por parte dos parceiros da implementação (planos, relatórios anuais, actas e sínteses de reuniões). Todavia, importa notar que o nível elevado de rotação do pessoal a nível do MPD (especialmente nas províncias) resultou na perda de memória institucional, pois algumas das pessoas entrevistadas eram novas nos postos, não tendo por isso um conhecimento profundo do projecto.

5. Abordagem Metodológica

O Projecto em avaliação foi elaborado e é implementado com base na abordagem de Gestão Orientada para Resultados. Nestes termos, a avaliação foi também com base nesta abordagem.

A avaliação centrou a sua atenção na identificação e medição do progresso alcançado em relação aos resultados estabelecidos para o projecto, tendo como base de medição os indicadores e metas estabelecidos no mesmo.

A identificação do progresso no alcance dos resultados foi através de duas vias, nomeadamente:

1. A análise de documentos relevantes do projecto, com destaque para o Quadro de Cooperação das Nações Unidas (UNDAF) 2007-2009 e a respectiva extensão para 2011, o Plano de Acção do País (CPAP), a Avaliação do Plano de Acção do País, os Planos de Acção Anuais do Projecto, os relatórios anuais de progresso e as actas das reuniões do Comité de Direcção do Projecto;
2. Entrevistas com os actores chave, a nível do Objectivo Geral (Outcome) e a nível do projecto, incluindo entidades do Governo, sociedade civil, doadores e outros actores relevantes, conforme a lista de entrevistados em anexo.

A avaliação abrangeu os actores acima identificados a nível central e provincial, tendo sido cobertas as províncias de Tete e de Cabo Delgado, seleccionadas em concertação com o PNUD e o MPD. A escolha teve como base a necessidade de incluir uma província onde os processos de planificação e coordenação estão bastante desenvolvidos e outra onde estão menos, visando tirar ilações de duas realidades diferentes.

Para a recolha de informações dos actores chave acima identificados, foram elaborados guiões de entrevistas (em anexo) específicos para cada grupo de actores em função da sua contribuição ou relevância para cada um dos resultados definidos no projecto. Estes guiões são constituídos por perguntas fechadas e abertas.

A análise das informações recolhidas dos vários actores foi feita com base no método SWOT, onde foram identificados as forças, as fraquezas, as oportunidades e as ameaças que se apresentaram ao projecto ao longo da sua implementação.

6. Constatações

6.1 Avaliação Geral dos Sistemas de Planificação e de Coordenação da Ajuda

O Objectivo Geral do Projecto (Outcome) é o “Aumento da qualidade dos processos das políticas públicas para o desenvolvimento, planificação, orçamento, monitoria e avaliação”. Nesta secção, pretende-se de uma forma breve avaliar em que medida este objectivo está a ser alcançado, tendo como referência o indicador “Todos Ministérios, províncias e distritos com planos anuais, relatórios de progresso baseados na matriz de indicadores estratégicos do PARPA II”.

Aquando do início da implementação do projecto, o país já possuía um sistema de planificação bem estruturado e que era reconhecido mesmo a nível internacional como exemplar. Todavia, a implementação deste sistema não era ainda efectiva a todos os níveis, por um lado devido à exiguidade de recursos humanos com capacidade e domínio para interpretar e aplicar o mesmo na prática.

De igual modo, embora o país fosse considerado avançado nos aspectos relacionados com a implementação da Declaração de Paris, ainda havia muitos aspectos a melhorar. Por exemplo, no que diz respeito à participação, esta ainda não era ao nível desejado, pois embora existissem os Observatórios da Pobreza/Desenvolvimento, a sua qualidade ainda era fraca e a sua aplicação a nível provincial ainda não era efectiva. A nível do alinhamento, por exemplo, ainda havia um grande número de doadores que eram relutantes em usar os instrumentos nacionais de planificação, monitoria e avaliação, pois não tinha

confiança nos memos. A ausência de um instrumento orientador das relações entre os doadores e o Governo e entre os doadores dificultava em certa medida os esforços tendentes à harmonização.

Com efeito, apesar do apoio directo ao Orçamento do Estado ter começado antes de 2007, ainda continuava haver uma grande dispersão na forma de financiamento ao desenvolvimento, diferindo nos procedimentos e modelos de desembolso e de aplicação dos recursos e prestação de contas, o que efectivamente exigia do Governo um enorme esforço em termos de recursos humanos para responder às múltiplas exigências dos doadores. Dada a capacidade limitada de resposta por parte do Governo, os doadores acabavam tomando a liderança na gestão da ajuda, contrariando o princípio de apropriação (ownership), ou então levando a gastos excessivos com assistência técnica para apoiar a gestão da ajuda, reduzindo assim o volume de recursos destinado ao financiamento efectivo do desenvolvimento,

De um modo geral, os doadores mostravam-se reticentes relativamente aos sistemas nacionais de planificação e monitoria, resistindo assim à sua utilização, embora já se mostrasse uma tendência de alinhamento dos doadores com o PARPA, enquanto principal instrumento de planificação de médio prazo.

Volvidos cerca de quatro anos após a implementação do projecto, constata-se que a qualidade dos processos das políticas públicas para a planificação, coordenação monitoria do desenvolvimento aumentou sem dúvidas, embora esta qualidade ainda tem que melhorar bastante ao nível das províncias e distritos, onde as limitações de capacidade técnica e de recursos ainda são visíveis. Com efeito, todos os Ministérios já apresentam planos e relatório baseados na matriz dos indicadores estratégicos do PARPA II, enquanto ao nível provincial e distrital ainda é necessário melhorar bastante.

O aumento da qualidade destes processos reflecte-se ou pode ser medido pelo impacto que estes têm sobre os cinco princípios da Declaração de Paris.

1- *Alinhamento com as políticas e planos do Governo;*

Para este princípio, constatou-se que os doadores usam os sistemas do GdM, tanto para a canalização da ajuda, como para a monitoria, ou seja, a canalização da ajuda é feita na base do PARPA e do PES, e usam os relatórios de Balanço do PES, relatórios de auditoria do Tribunal Administrativo, entre outros para alocar os seus recursos, avaliar a implementação dos planos ora aprovados e a execução do Orçamento. Este alinhamento só é possível pelo facto dos doadores confiarem nos sistemas devido à sua reconhecida qualidade.

O uso de sistemas de planificação e prestação de contas pelos doadores foi um grande ganho para o Governo e para os próprios doadores, facilitando assim o Governo.

Embora exista este alinhamento, convém referir que o uso dos instrumentos do GdM, apenas se restringe aos PAPs, enquanto outros parceiros continuam a usar sistemas paralelos, tal é o caso dos EUA, Japão, Brasil, China e RSA que estão fora deste mecanismo de coordenação. Assim, o grande desafio é como levar estes parceiros ao uso destes sistemas, tendo em conta a política de cooperação ora aprovada.

Um aspecto ainda por alinhar entre os doadores e o Governo, é o desfasamento do ciclo de planificação de Moçambique com os dos vários doadores.

Por um lado a existência de sistemas paralelos como o ODAMoz pode ser visto como falta de confiança dos doadores nos instrumentos nacionais de gestão da ajuda. A melhoria de qualidade de ODAMoz e a sua efectiva ligação com outros sistemas do Governo como o e-SISTAFE, poderá proporcionar e complementar a informação para gestão e análise de políticas do GdM.

2- *Harmonização entre os doadores;*

Um dos aspectos fundamentais deste princípio é aplicação das disposições comuns pelos doadores para planear, financiar, desembolsar, supervisionar, avaliar e informar o Governo sobre as actividades dos doadores e os fluxos da ajuda. Para o caso dos PAPs, verifica-se sim a harmonização, mas é em termos de concertação e nem sempre há consenso entre o grupo. Por exemplo, alguns dos entrevistados afirmaram que *"isto é visível no caso de indicadores de desempenho, pois uma grande parte dos parceiros, tem os seus indicadores de desempenho e critérios particulares"*.

Por outro lado se olharmos para o aspeto do diálogo nas relações entre os PAPSs e o GdM, este tem melhorado significativamente nos últimos dois anos, porém, a polarização das posições das duas partes parece estar a conduzir ao enfraquecimento da coesão dos PAPs, os quais divergem na tomada de posições sobre algumas matérias, como recentemente aconteceu na crise pós-eleitoral

Outrossim, o surgimento de membros associados (observadores) aos PAPs, como as Nações Unidas, os EUA e o Japão, por um lado pode se considerar positivo, mas tendo em conta que as características destes membros associados são diferentes dos PAPs, e não dão apoio directo ao Orçamento do Estado, a sua entrada no grupo pode fragilizar mais a coesão do grupo, no que se refere à harmonização e ao alinhamento.

Não obstante o facto da ajuda programática ser o principal mecanismo de financiamento dos PAPs e dos membros associados, ainda existe parte significativa dos desembolsos dessa ajuda que é direccionado a projetos, porém, parece não haver informação suficiente para verificar o que

está acontecer com os projetos no que concerne às práticas, modalidades e experiências de alinhamento e harmonização.

O princípio da harmonização afigura-se o mais difícil uma vez que procura harmonizar procedimentos de vários países doadores na ajuda ao país. No período em análise, a falta de uma política de cooperação à qual todos os doadores se deveriam vincular, tornou a harmonização ainda mais difícil.

O grande desafio existente para o país, reside na necessidade de melhorar cada vez mais o papel da ajuda externa no desenvolvimento da Planificação, Orçamentação e monitoria e no desenvolvimento da qualidade e operacionalização dos seus instrumentos, assim como desenvolver uma visão realística sobre o que de facto é possível harmonizar e coordenar, como fazê-lo de forma eficaz e eficiente.

3- *Planificação orientada para resultados;*

Os sistemas de planificação do Governo melhoraram bastante neste aspeto, apresentam os resultados a alcançar e se encontram claramente definidas as metas e os indicadores objetivamente verificáveis e localização das acções a serem realizadas, o que não havia antes, facilitando assim a avaliação do alcance destes resultados, tal é o caso da Matriz Estratégica do PARPA que define os seus resultados, e o PES usa esta matriz para planificar as suas acções. Tanto o Governo como os doadores utilizam estes resultados para avaliação do desempenho, as revisões conjuntas e OD tomam em consideração a análise de relatórios anuais do Governo.

4- *Prestação de contas Mútua*

Este é um princípio cuja aplicação reforça a confiança mútua tanto aos parceiros como ao Governo. Durante as entrevistas ficou claro que o Governo é que tem apresentado a prestação de contas, na qualidade de recipiente da ajuda, e que além das suas obrigações com os doadores e o parlamento, também o faz em relação à SC através dos OD e nos Conselhos Consultivos em relação aos distritos, bem como ao Tribunal Administrativo.

Os PAPs fazem avaliação anual do seu desempenho, mas centrado em processos e regras, dando pouca atenção aos resultados, para além de não ser vinculativo no que diz respeito à

responsabilização dos parceiros em caso da falta aos compromissos assumidos com o Governo na canalização da ajuda.

A revisão anual conjunta é o ponto mais alto de prestação de contas mútua entre os doadores e o Governo e onde ambos assumem compromissos relativamente às acções a levar a cabo no ciclo seguinte, por via do "aide memoire".

5- Apropriação/participação

Embora a capacidade humana do Governo seja ainda reduzida, nota-se a liderança sobre as suas políticas e estratégias de desenvolvimento e tende a tomar dianteira na coordenação da ajuda. As prioridades do desenvolvimento e as necessidades para implementar tais prioridades são definidas pelo Governo, cujos técnicos elaboram os instrumentos de planificação e de monitoria. Os cidadãos participam nos processos através dos OD, onde são representados pelas OSCs. A participação das OSC, tem se mostrado eficaz, na medida que estas, além de fazerem parte da preparação das sessões dos OD, também vão ao observatório com a sua própria análise da situação ou a sua proposta de definição de prioridades que é apresentada em paralelo com os documentos do Governo, criando deste modo espaço para debate.

Apesar desta melhoria os entrevistados foram unânimes em recomendar que se deve continuar a intensificar a capacitação dos técnicos envolvidos a todos os níveis, com maior incidência nos níveis provincial e distrital e as capacitações devem se estender ao nível das lideranças dos Ministérios (Ministros, Secretários Permanentes e Directores). Por outro lado, deve-se também investir na capacitação da Sociedade Civil e técnicos do MINEC e MPD. Para os quadros que participam em capacitações internacionais, deve-se estabelecer um mecanismo de replicação dos conhecimentos adquiridos a outros técnicos.

6.2 Avaliação do Projecto

6.2.1 Relevância

A implementação da Declaração de Paris pelos Governos e doadores é um desafio que exige de ambos uma capacidade técnica para pôr em prática os cinco princípios nela preconizada. Por um lado, antes da aprovação desta declaração, um grupo de doadores havia iniciado o estabelecimento de um sistema de diálogo com o Governo visando a harmonização e o alinhamento da ajuda ao desenvolvimento, assim como a apropriação pelo Governo, processo esse que culminou com a decisão deste grupo de doadores de canalizar parte da ajuda ao desenvolvimento directamente ao Orçamento do Estado. Este grupo inicial

foi crescendo de ano para ano e cada doador colocou pessoal suficiente e capaz para coordenar e monitorar ajuda concedida ao GdM.

Aquando da concepção e início da implementação do projecto em 2007, os grandes desafios e dificuldades que o Governo enfrentava no âmbito dos processos de Planificação, Coordenação e Monitoria do Desenvolvimento resumiam-se em:

- i. Um número significativo de doadores continuava a canalizar ajuda de forma dispersa, i.é, alocava os fundos na base de projectos sectoriais, e cada doador tinha os seus procedimentos, modelos e prazos de prestação de contas por parte do sector beneficiário;
- ii. As instituições do Governo tinham fraca capacidade técnica e humana para a planificação coordenação e monitoria de desenvolvimento e da própria ajuda para o desenvolvimento, isto levava com que a gestão dessa ajuda fosse feita na prática pelos próprios doadores;
- iii. As metodologias de planificação não eram do domínio dos técnicos a nível das províncias, a planificação não era participativa, apenas um grupo restrito é que fazia a planificação, era mais planificação financeira do que do desenvolvimento.
- iv. Ausência de uma política e estratégia de cooperação que estabelecesse os princípios orientadores do relacionamento entre Governo e doadores e entre os doadores.

Deste modo este projecto foi concebido fundamentalmente para capacitar o Governo a responder a estes desafios.. Os resultados do projecto, tal como definidos no CPAP (vide Quadro 1) reflectem uma resposta adequada a estes constrangimentos, assim como os resultados definidos nos planos anuais de 2007 a 2010, tal como mostra o Quadro 2.

Ao capacitar os técnicos do Governo em processos de coordenação, planificação e monitoria do desenvolvimento, assim como ao ajudar a aprimorar os sistemas e metodologias de planificação e monitoria, o projecto mostrou-se um instrumento de capital importância. Esta importância revelou-se no aspecto de coordenação da ajuda ao apoiar a elaboração e aprovação da política de cooperação, ao assegurar a participação do país nos fóruns sobre a eficácia da ajuda e ao garantir que o país respondesse aos compromissos internacionais assumidos no quadro da Declaração de Paris.

Neste contexto, o projeto apoiou a avaliação sobre a prestação de contas mútuas realizada em 2009 e tem financiado a participação dos funcionários do Governo em vários fóruns internacionais sobre a eficácia da ajuda, dentre outros.

Por outro lado, o recrutamento de técnicos para apoio administrativo, o recrutamento de técnicos superiores por parte do MPD e que foram colocados em todas as províncias foi fundamental na potenciação destes em criar capacidade a nível local, pois respondia assim às prioridades do Governo no desenvolvimento de capacidades locais para planificação, coordenação e monitoria do desenvolvimento.

O reforço dado por este projecto na capacidade já se faz sentir ao nível provincial, pois os técnicos a este nível têm apresentado documentos de qualidade, tanto dos planos assim como de relatórios e tem replicado os seus conhecimentos e experiência ao nível de outros sectores e até ao distrito.

Este projeto foi uma das peças chave no financiamento da organização dos observatórios de desenvolvimento. Portanto, ao dinamizar os observatórios, o projecto serviu de elemento basilar para tornar o processo de planificação, coordenação e monitoria do desenvolvimento participativo, e não só, isto permitiu a aproximação do Governo ao cidadão representado pelas Organizações da Sociedade Civil o que credibiliza e dá confiança a todos os intervenientes nos processos de gestão do desenvolvimento pelo Governo.

Em resumo, este projecto mostrou-se relevante, quer ao nível da sua concepção, quer ao nível da sua implementação, pois veio responder às necessidades prementes resultantes das novas abordagens de gestão e planificação do desenvolvimento e de coordenação e gestão da ajuda.

6.2.2 Eficácia

A análise da eficácia do projecto é o instrumento que permite avaliar e aferir em que medida os mesmos respondem ao Objectivo Geral do projecto, assim como a medida em que o projecto contribuiu para o alcance dos Resultados Esperados do Projecto.

O projecto definiu como Objectivo Geral o aumento da qualidade dos processos das políticas públicas para o desenvolvimento, planificação, orçamento, monitoria e avaliação. Para este objectivo, foram definidos quatro resultados, sobre os quais o projecto analisa a eficácia do projecto no seu alcance.

A análise da eficácia baseia-se nas constatações obtidas quer a nível das entrevistas com os informantes chaves, quer a nível da análise dos relatórios do projecto.

- **RESULTADO 1: Sistema de Planificação Estratégica e de monitoria e avaliação consolidados e harmonizados para permitir uma monitoria efectiva do PARPA e ODMs;**

Os principais instrumentos de planificação e monitoria para o desenvolvimento do País são constituídos pelo PARPA, PQG, PES e BdPES. Durante o período da implementação do projecto, foram realizadas várias acções para o fortalecimento e domínio da sua elaboração, uso e monitoria pelos técnicos envolvidos, desde o âmbito nacional até ao distrital, o que permitiu que houvesse uma significativa melhoria da sua qualidade. Pelo lado dos doadores houve uma certa tendência e cometimento no uso destes instrumentos com base nos cinco princípios da Declaração de Paris.

Com efeito, a nível do PES, constata-se que os guiões para a elaboração do PES são circulados atempadamente pelos sectores e províncias.. Como resultado, o PES já apresenta devidamente reflectidos os assuntos transversais, os ODMs e de um modo geral apresenta-se como um plano focalizado para resultados, com indicadores e metas qualitativas e quantitativas e não apenas como uma listagem de actividades como era no passado. Por outro lado, o PES apresenta-se cada vez mais alinhado com o PARPA, na medida em que os objectivos definidos para cada uma das áreas ou sectores estão em consonância com os objectivos estratégicos do PARPA.

O Balanço do PES, como instrumento de monitoria do PES, com a melhoria da qualidade deste, também apresenta uma melhoria significativa, pois nele encontramos uma avaliação qualitativa e quantitativa da implementação do PES, com indicadores que permitem acompanhar o progresso na implementação do próprio PARPA e de alguns dos ODMs, com destaque para os aspectos respeitantes à saúde e educação, onde se denota maior desenvolvimento.

Esta melhoria da qualidade do PES e do BdPES reflecte a melhoria da capacidade de elaboração destes documentos pelos sectores, assim como a coordenação feita pelo Ministério da Planificação e Desenvolvimento e outros

A evolução aqui apontada é o resultado da realização de várias acções, em parte no âmbito deste projecto dentre as quais se destacam:

- A capacitação do pessoal do MPD, dos ministérios chave definidos no CPAP e a nível das províncias;
- Apoio em equipamento e outros meios que concorreu sobre maneira para melhoria da capacidade institucional;
- O fortalecimento dos indicadores da Matriz Estratégica do PARPA
- As Reuniões Nacionais de Planificação realizadas todos os anos para a coordenação e harmonização do processo de planificação entre os MPD, Ministérios sectoriais e províncias.

Não obstante a consolidação dos sistemas de planificação e sua harmonização, assim como a sua adequabilidade para monitorar o PARPA e os ODMs, ainda há fragilidades que devem ser melhoradas, quer ao nível do PES, quer ao nível do Balanço do PES. Uma área essencial tem a ver com a existência de uma base de dados única a ser usada pelos sectores e províncias no processo de planificação e de monitoria e cujos dados e informações permitem monitorar o PARPA e os ODM.

A ausência desta base de dados leva a que os sectores utilizem fontes diferentes de dados no seu processo de planificação e de balanço que embora tais fontes possam ser fiáveis, pecam por não

fornecerem dados harmonizados e acessíveis para todos os interessados nos aspectos da planificação e monitoria do desenvolvimento.

O estabelecimento desta base de dados constitui um dos indicadores deste projecto na medição do resultado em análise. Esta base não foi contudo estabelecida, devido à necessidade de harmonizá-la com o sistema de informação do MPD que ainda se encontra em desenvolvimento.

Por outro lado, apesar de se notar uma orientação cada vez mais para os resultados por parte do PES e do BdePES, nota-se que este aspecto ainda tem espaço para melhorias, principalmente a nível dos inputs dos sectores, onde se notam algumas áreas ainda focalizadas para as actividades. Esta é uma área onde o projecto não desenvolveu cabalmente as acções a que se propôs, com destaque para o acordo com instituições do ensino superior para a introdução dos conteúdos de Gestão Orientada para Resultados nos seus currículos e a capacitação de quadros a nível das províncias sobre esta mesma abordagem.

- **RESULTADO 2: Qualidade dos Observatórios de Desenvolvimento nacional e provinciais melhorada e regulamenta;**

Os Observatórios de Desenvolvimento (OD) constituem um fórum aberto de processo de monitoria e avaliação do desenvolvimento e que visa fomentar a participação da população e das comunidades a todos os níveis, representadas pelas Organizações da Sociedade Civil (OSC), no diálogo, consulta e interacção com o Governo na luta contra a pobreza.

Instituído em 2003 como Observatório da Pobreza, quatro anos depois, o Governo e os parceiros concordaram em designá-lo como um fórum consultivo de Observatório de Desenvolvimento, cuja organização e realização se estabelece ao nível nacional e provincial, sendo anualmente duas sessões em cada um dos níveis..

Relativamente a este resultado, o aumento da qualidade é medido pelo número de sessões realizadas a nível central e provincial, os documentos discutidos, a implementação das recomendações do observatório anterior e a adopção do quadro regulador dos OD.

A avaliação constatou que a meta definida para este indicador foi plenamente alcançada na medida em que a realização dos OD é uma prática instituída em todas as províncias do país, incluindo a Cidade de Maputo. Sendo assim, todos os anos são realizados os Observatórios de Desenvolvimento Nacional, sendo o primeiro antes do processo de revisão conjunta, onde se analisam os documentos a serem submetidos à revisão conjunta, incluindo o Balanço do PES do ano anterior, e o segundo antes da apresentação da proposta do PES e do Orçamento do ano seguinte ao Parlamento. A nível provincial, estão instituídos dois OD, mas nem todas as províncias realizam os dois observatórios.

Em todos os observatórios, são discutidos documentos essenciais do processo de planificação e de monitoria, assegurando assim a participação da sociedade civil. Para além do PES e do Balanço do PES acima referidos, o Orçamento do Estado, o Relatório de Execução Orçamental, o PARPA e as respectivas avaliações foram sempre objecto de análise e debate nos ODs.

Um aspecto fundamental a destacar é a qualidade dos debates como resultado da preparação das OSC, que vão ao observatório com a sua própria análise da situação ou a sua proposta de definição de prioridades que é apresentada em paralelo com os documentos do Governo, criando deste modo espaço para debate. Todavia, esta qualidade é relativamente mais evidente a nível do Observatório Central do que nos Provinciais, onde ainda existe um défice de qualidade, apesar do progresso alcançado.

Existe um modelo de relatório das sessões dos OD que deve ser utilizado em todos os observatórios, o que permite que na sessão seguinte sejam incorporadas as recomendações da sessão anterior. Contudo, constatou-se que esta prática não é comum e mesmo o modelo de relatórios usado não é comum.

Em 2009 foi aprovado o Guião dos Observatórios de Desenvolvimento que estabelece os princípios orientadores da realização das sessões. Este guião, que foi impresso e amplamente distribuído e está disponível na internet, é aplicado escrupulosamente a nível central e parcialmente a nível das províncias. Alguns dos aspectos nos quais o guião não é implementado na íntegra inclui a fixação e cumprimento rigoroso do calendário dos observatórios, a fixação e cumprimento do número de observatórios por ano, a elaboração das actas e implementação das recomendações dos observatórios anteriores, a divulgação dos resultados das sessões.

Os Observatórios de Desenvolvimento foram na íntegra apoiados pelo projecto que não só cobriu os custos da sua realização a nível central e provincial, como também contratou e alocou técnicos a nível das províncias para funcionarem como Secretários Técnicos dos OD, facilitando assim a sua organização.

Infelizmente, os técnicos contratados foram integrados nos quadros das Direcções Provinciais do Plano e Finanças tal como estava previsto e como consequência foram recebendo tarefas adicionais ou completamente absorvidos por outras tarefas, enfraquecendo deste modo a gestão dos OD.

O projecto não cobria na totalidade os custos de realização dos OD a nível das províncias, pelo que em alguns casos encontra-se aí a justificação da não realização do segundo OD e a não participação de membros da Sociedade Civil em representação dos Distritos, por falta de fundos e à limitação de recursos nas DPPF para dinamizar e coordenar o processo dos OD.

Por outro lado, o projecto financiou a avaliação dos Observatórios e a elaboração do Guião dos memos que constitui a chave fundamental na melhoria da qualidade, pois estabelece as balizas pelas quais estes se devem reger.

Uma nota importante a referir, apesar do reconhecimento unânime da evolução dos Observatórios em termos de qualidade, tem a ver com as percepções ainda existentes no seio da Sociedade Civil, especialmente a nível provincial. Com efeito, as OSC consideram que este fórum é secundarizado pelo Governo, daí o não cumprimento rigoroso do calendário, parecendo que este é realizado para responder à imposição dos doadores e não da iniciativa do Governo, para além de em alguns casos se desconfiar das OSC ao serem vistas como oposição política e não como um parceiro para agenda de desenvolvimento, daí o seu não envolvimento pleno no processo.

Uma outra percepção das OSC sobre os OD, particularmente a nível provincial, é a aparente "*captura*" pelo Governo, o que até certo ponto fragiliza a força da sua intervenção. A Sociedade Civil é convidada a participar em moldes em que não parece ser parte integrante deste processo. Por outro lado, observa-se também que as OSC representadas nos OD não abrangem todas as organizações a nível local, é necessário que haja uma forma de que todas participem, sobretudo as pequenas.

Um outro aspecto que foi levantado pelos entrevistados ao nível das províncias, tanto do lado do Governo, como das OSC, é o facto de os OD se limitarem ao nível nacional e provincial, opinaram que devia se estender ao nível do distrito uma vez que este foi definido como pólo do desenvolvimento.

- **RESULTADO 3: Orçamento do Estado elaborado com base no Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP), fortalecido e orientado para políticas e resultados;**

Relativamente a este resultado, foi definido como indicador a percentagem dos orçamentos anuais sectoriais e dos Governos locais baseado no CFMP e consistente com a estratégia de custos e os planos anuais, sendo a meta de 50% dos orçamentos sectoriais.

Olhando para os resultados definidos em cada ano de implementação do projecto e mesmo para os relatórios do projecto, nota-se que esta é a área onde o projecto teve pouco envolvimento ou quase inexistente.

Contudo, constatou-se da avaliação que regra geral, a elaboração do Orçamento do Estado tem sido feita com base no CFMP, um instrumento orientador que fixa os limites máximos para a proposta orçamental de cada sector. Portanto, o que os sectores propõem como seu orçamento não reflecte todas as suas necessidades, estando condicionado à projecção de recursos feita no CFMP que por seu turno reflecte por um lado a capacidade de geração de receitas domésticas e a disponibilidade da ajuda externa e por outro lado os objectivos de gestão macroeconómica do Governo.

A definição dos limites para os sectores reflecte as prioridades do Governo definidas no PARPA e o alcance dos ODMs e por sua vez, os sectores alocam os recursos limitados de acordo com as suas prioridades particulares, mas tendo sempre em vista as prioridades do PARPA e dos ODMs.

O projecto não interveio activamente neste resultado por se constatar que na verdade, o CFMP funciona efectivamente como o instrumento de definição dos orçamentos a todos os níveis e que esta orçamentação reflecte as prioridades do Governo no âmbito do PARPA.

- **RESULTADO 4: Capacidade do Governo de Moçambique para coordenação da ajuda externa reforçada, e harmonização e alinhamento efectivo aumentados**

Como referido em parágrafos anteriores, aquando do início da implementação deste projecto, a capacidade do Governo na coordenação da ajuda era limitada, e não existia um quadro regulador para o efeito. À medida que o número de parceiros de apoio programático foi aumentando, também foi se reforçando a constituição dos PAPs em um grupo que foi crescendo (G19), exigia ainda maior capacidade de resposta por parte do Governo.

Ao nível do Governo encontram-se três principais intervenientes na questão da ajuda, nomeadamente o MPD, MINEC e o MF. Os doadores argumentam que nem sempre parece haver clareza do papel de cada uma destas instituições, e os técnicos envolvidos na coordenação da ajuda, estão acometidos por uma multiplicidade de tarefas, acabando por secundarizar a questão da ajuda e muita das vezes só em momentos pontuais é que se envolvem nesta questão.

Apesar desta capacidade limitada e da falta de um quadro regulador, ao longo destes anos foram se estabelecendo mecanismos que permitissem a coordenação e que se consubstanciaram em: Memorando de entendimento da ajuda (Aid Memoir), encontros anuais de revisão conjunta, encontros técnicos de grupo de direção (Join Steering Committee) entre o Governo e os parceiros de apoio programático, Código de conduta para os parceiros.

O MPD criou recentemente um sector específico para coordenar ajuda (Repartição de Coordenação de Parceiros) onde até agora estão afectos quatro técnicos, o que poderá dar resposta efectiva na coordenação. Porém tendo em conta que a questão de ajuda envolve outros sectores, urge a necessidade de os sectores como as Finanças e os negócios estrangeiros alocarem técnicos para somente cuidarem desta questão.

Um outro aspecto que tem constituído um desafio na coordenação da ajuda, é o facto de ter outros parceiros de cooperação que estão fora do apoio programático, tal é o caso dos EUA (representado pela USAID), Japão, Brasil, China e África do Sul que estão fora deste mecanismo de coordenação, cuja a coordenação com o Governo é a nível individual com cada parceiro.

Tendo em vista assegurar maior coordenação da ajuda no País, a 22 de Junho deste ano o GdM aprovou a Política de Cooperação Internacional e a sua Estratégia de Implementação, facto que poderá suprir as lacunas na coordenação da ajuda, pois este instrumento preconiza a adopção de um modelo de coordenação e gestão a nível central, sectorial e provincial com vista a tornar eficaz a cooperação internacional e otimizar a utilização racional de recursos.

Apesar de ter sido aprovado há mais de 5 meses, este documento ainda carece da sua operacionalização, pois ele não é ainda do domínio de todas instituições do Governo e dos parceiros de cooperação.

Por outro lado, o projecto apoiou a participação de quadros dos dois sectores nos foruns internacionais sobre a eficácia da ajuda.

6.2.3 Eficiência

A análise da eficiência pretende avaliar os aspectos de gestão do projecto, incluindo a coordenação, a capacidade em termos de recursos humanos e a gestão dos recursos financeiros, assim como a sua adequação ao projecto.

Como foi referido, a nível dos parceiros de implementação, o projecto foi integrado na Direcção Nacional de Planificação do MPD e na Direcção de Estudos e Planificação do MINEC, tendo sido designados os respectivos Directores Nacionais como Coordenadores do Projecto. Para apoiar os Coordenadores na implementação do projecto, especialmente nos aspectos administrativos e financeiros, foram contratados e pagos pelo projecto, dois Assistentes Administrativos/Financeiros para cada um dos parceiros de implementação.

A nível do PNUD, o projecto está integrado na Unidade de Redução da Pobreza e é gerido por um Oficial de Programa, com apoio de um Assistente que zela principalmente pelos aspectos financeiros e administrativos. Esta equipa que lida directamente com o projecto é supervisionada pelo Chefe da Unidade de Redução da Pobreza.

A coordenação do projecto tem sido feita através das reuniões anuais de gestão do projecto (Board Meetings) que têm lugar no início do ano e outra no final, com a participação do PNUD e dos dois parceiros de implementação do projecto. Na primeira reunião do ano, analisa-se o relatório de actividades assim como o relatório financeiro do ano anterior, enquanto na segunda, discute-se o progresso na implementação das actividades do ano e o plano de trabalho para o ano seguinte. Estas reuniões foram sempre realizadas e as actas das mesmas estão disponíveis. Para além destas reuniões, tem havido contactos regulares para analisar questões pontuais de gestão do projecto.

Para a implementação deste projecto, o MPD colocou a nível central 4 técnicos e ao nível provincial foram recrutados 10 técnicos, mas que posteriormente foram integrados nos quadros da função pública. Estes técnicos tinham a responsabilidade de assegurar a implementação das actividades do projecto, com destaque para os OD. Para apoiar a gestão do projecto, foi recrutado um assistente financeiro do projecto colocado no MPD para zelar pela gestão financeira do mesmo e pelos aspectos administrativos.

Quanto ao MINEC, além do coordenador e assistente administrativo, o projecto não previa a contractação de pessoal técnico, uma vez que a implementação das actividades planificadas encontrar-se internalizada na própria estrutura.

A nível do PNUD, foi recrutado um Oficial do Programa que gere este projecto e cuja remuneração é coberta pelo projecto.

A gestão do projecto é feita a nível central e as províncias não conhecem a existência deste projecto, não obstante financiar diversas actividades, dentre as quais a compra de equipamento informático, a realização dos OD, para além de ter financiado os salários de técnicos afectos às províncias.

Para o período em avaliação, foi planificado o orçamento no valor de USD 2,899,000.00 (dois milhões oitocentos e noventa e nove mil dólares americanos), distribuídos conforme ilustra a tabela abaixo e o MPD teve uma execução de 63% do orçamento para si alocado e o MINEC executou 32% do orçamento para si planificado.

Tabela 1 : Orçamento Planificado Para o Período

Ministério	2007	2008	2009	2010	Total
MPD	773.000,00	849.000,00	540.000,00	420.000,00	2.582.000,00
MINEC	107.000,00	50.000,00	60.000,00	100.000,00	317.000,00
Total	880.000,00	899.000,00	600.000,00	520.000,00	2.899.000,00

Tabela 2: Orçamento Executado Por Parceiro

Ministério	2007	2008	2009	2010*	Total	Execução
MPD	503.682,54	646.723,10	312.773,80	175.199,96	1.638.379,40	63%
MINEC	36.298,29	34.724,12	13.683,97	18.063,14	102.769,52	32%
Total	539.980,83	681.447,22	326.457,77	193.263,10	1.741.148,92	

* Dados provisórios

Da mesma forma que as províncias não têm conhecimento sobre o projecto, não tem conhecimento do orçamento do projecto a si destinado, apenas é lhes informado que há dinheiro para aquisição disto ou daquilo e remetem cotações e os pagamentos são feitos diretamente em Maputo. A falta de informação

sobre o projeto nas províncias não se afigura adequado e contribui negativamente para a sua eficiência. O argumento dado a nível central para gestão centralizada do orçamento é de que o processo prende-se com a fraca capacidade das províncias para prestação de contas, essa justificação contraria aquilo que é a filosofia do próprio Governo que é a descentralização da gestão a todos os níveis, facto testemunhado pela implementação do SISTAFE até ao nível do distrito.

Do ponto de vista de gestão, foram detectadas problemas relacionados com o baixo nível de utilização dos recursos pelos dois parceiros, sendo a situação mais notável do MINEC. Uma das razões fundamentais deste fraco desempenho é a limitante humana nas duas instituições, onde um grupo limitado de pessoas tem que responder a várias demandas do Ministério, para além do projecto. Por outro lado, a fraca qualidade dos planos anuais, que não são realísticos, contribui também para o baixo nível de desembolsos.

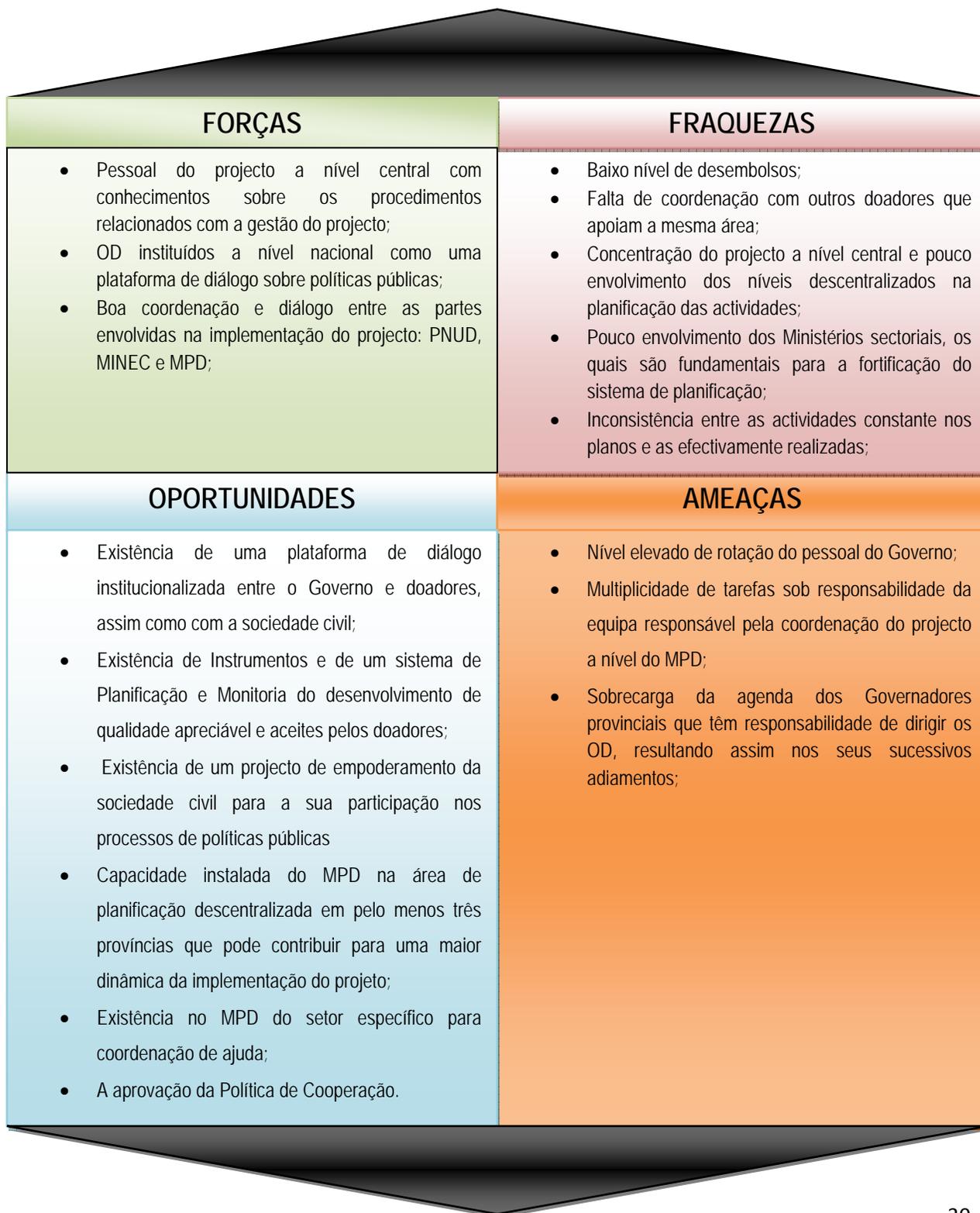
No caso específico do MINEC, o baixo índice de execução prende-se também com o facto de as principais actividades orçamentadas estarem ligadas à implementação da política de cooperação, mas que, devido à sua recente aprovação, a implementação das respectivas actividades foi sendo postergada. A aprovação da Política de Cooperação abre assim perspectivas para melhores índices de execução.

Foi também constatado o atraso na prestação de contas pelos parceiros, o que contribuiu para o baixo nível de desembolsos e de execução financeira, pois segundo as regras estabelecidas, sem a prestação de contas não se podem fazer novos adiantamentos. O atraso na prestação de contas resulta em parte da lentidão na implementação das actividades, tal como anteriormente referido.

De um modo geral, os resultados até agora alcançados neste projecto reflectem os recursos aplicados, quer financeiros, quer humanos. Porém, com mais recursos humanos capacitados, o projecto poderia ter tido um melhor desempenho do que alcançou até agora, principalmente no que respeita ao nível de desembolsos e volume de actividades realizadas. Uma melhor planificação poderia também ter contribuído para uma maior eficiência.

6.3 Análise das Forças, Fraquezas, Ameaças e Oportunidades

Das constatações da avaliação, foram identificadas as forças que sustentam o projecto, as fraquezas que limitam em certa medida melhores resultados, as ameaças que podem perigar o seu sucesso e as oportunidades que o ambiente externo oferece para o sucesso. Estas forças, fraquezas, ameaças e oportunidades estão sumarizadas no quadro a seguir:



7. Lições Aprendidas

Como referido em parágrafos anteriores, o projecto apoiou o Governo na melhoria de qualidade dos instrumentos de planificação, coordenação, monitoria e avaliação do desenvolvimento e criou capacidade para uma melhor coordenação da ajuda. No processo de implementação deste projecto, há lições importantes que devem ser retidas e que serão úteis para melhorar o desempenho no período que ainda resta para a implementação do projecto, assim como para futuras intervenções nesta área.

Uma lição importante desta experiência é de que os impactos dos projectos orientados para a capacitação das instituições e aperfeiçoamento de sistemas e metodologias são de médio/longo prazo. Deste modo, não se pode esperar que num período de 3 anos que era a duração inicial do projecto e mesmo num período de 5 anos, que é a extensão do projecto, sejam completamente evidentes os impactos da contribuição do projecto. Por outro lado, estas mudanças não dependem apenas deste projecto, mas de várias intervenções que foram sendo feitas quer pelo Governo, quer por outros doadores e em alguns casos é difícil fazer esta distinção. Sendo assim, o papel do projecto nas mudanças verificadas nos sistemas de planificação deve ser visto como uma contribuição.

Os projectos de capacitação institucional devem incluir sempre uma componente de recursos humanos que devem apoiar na implementação do projecto, pois sem esta componente, num contexto de limitação de recursos humanos nas instituições do Estado, o projecto acaba exigindo um esforço adicional dos poucos recursos humanos existentes, prejudicando de certa forma a implementação do projecto. Com efeito, verificou-se neste projecto que enquanto teve pessoal contratado especialmente para apoiar os ODs, estes fóruns tiveram uma evolução significativa a nível das províncias, mas quando este pessoal foi absorvido para outras tarefas, a dinâmica inicialmente criada reduziu.

Os projectos podem servir como um suporte importante do Governo em termos de resposta às necessidades imediatas de recursos humanos para áreas específicas, mas que não podem ser acomodados pelo Orçamento do Estado, podendo ser pagos pelo projecto de acordo com a tabela salarial do Estado, até que sejam nomeados como funcionários públicos. Todavia, é necessário assegurar que este pessoal continue a exercer as funções para as quais foi contratado, pois ao serem desviados para outras tarefas, perde-se a capacidade que foi criada nessas áreas, criando assim um novo vazio, como foi o caso dos 10 técnicos contratados pelo projecto. Apesar deste constrangimento, o projecto pode se orgulhar de ter criado capacidade no Governo, pois alguns destes técnicos são Chefes de Departamento a nível das províncias.

A demasiada centralização dos projectos, particularmente quando estes visam reforçar a capacidade até ao nível do distrito limita o impacto dos mesmos. Embora o projecto tenha desenvolvido diversas acções em benefício das províncias, estas não tiveram oportunidade de participar na definição das prioridades dentro das suas necessidades, tendo sido vistas apenas como recipientes. Um maior envolvimento das

províncias, poderia ter produzido resultados ainda maiores, pois o projecto daria resposta as áreas onde cada província sentisse ter mais limitações.

Por fim, a questão da coordenação entre doadores é de extrema importância para evitar sobreposições e desperdício de recursos, ao mesmo tempo que permite desenvolver sinergias. Verificou-se que existem outros doadores que apoiam estas áreas, entretanto não houve uma interação entre eles, o que em certa medida criou dificuldades ao MPD.

8. Conclusões

A avaliação do projecto de Planificação, Coordenação e Monitoria do Desenvolvimento foi realizado de acordo com os termos de referência. Não obstante as limitações apresentadas, estas não influenciaram significativamente o alcance dos objectivos da avaliação. A avaliação permitiu tirar conclusões importantes sobre a relevância, eficácia e eficiência do projeto.

Com este projecto, esperava-se o aumento da qualidade dos processos das políticas públicas para o desenvolvimento, planificação, orçamento, monitoria e avaliação e uma melhor capacidade do GdM para a coordenação da ajuda externa.

No que respeita à evolução dos sistemas de planificação e coordenação da ajuda, conclui-se que estes evoluíram bastante desde o início do projecto até esta altura, particularmente nos aspectos de qualidade destes mesmos sistemas e respectivos instrumentos, a participação dos cidadãos nos processos de formulação de políticas, de planificação e monitoria, entre outros aspectos. Como corolário desta evolução, os parceiros de cooperação têm confiado cada vez mais neste sistema, alinhando os seus programas com o o Governo através da utilização destes instrumentos, o que reforça cada vez mais a apropriação pelo Governo. Esta evolução contribuiu ainda para a melhoria do processo de diálogo entre o Governo e os parceiros de cooperação.

Quanto à relevância do projecto, a avaliação concluiu que este foi relevante desde o seu desenho até implementação, pois responde às necessidades de reforço da capacidade do Governo nas áreas de coordenação, planificação e monitoria do desenvolvimento e de coordenação da ajuda. Com efeito, este projecto apresenta-se como crucial para o Governo pois é com o seu apoio que se implementa a planificação, desde a elaboração dos guiões do PES, as reuniões nacionais de planificação, os Observatórios de Desenvolvimento, entre outros aspectos que são chave no processo de planificação do Governo.

Relativamente aos resultados, conclui-se que o projecto está alcançando os objectivos preconizados, que resultam no aumento da qualidade dos sistemas de coordenação, planificação e monitoria do

desenvolvimento, assim como da coordenação da ajuda. Com efeito, o PES e o Balanço do PES estão consolidados e permitem fazer a monitoria tanto do PARPA II e dos ODMs, os Observatórios de Desenvolvimento estão instituídos a nível nacional e com cada vez maior qualidade, os orçamentos são elaborados com base no CFMP e a capacidade de coordenação da ajuda está melhorando e melhorará ainda com a existência de um instrumento orientador que é a política de cooperação recentemente aprovada.

A gestão e coordenação do projecto têm sido feitas conforme as regras estabelecidas, o que tem contribuído para que o projecto alcance os resultados definidos.

Apesar destas conclusões positivas com relação ao projecto, existem aspectos preocupantes que devem ser discutidos para que o projecto possa ter um desempenho ainda maior, nomeadamente:

- i. A reduzida capacidade humana do Governo tanto ao nível central como o provincial para implementar os sistemas de planificação de coordenação da ajuda de forma cada vez mais eficaz e eficiente;
- ii. A não realização de todos os OD ao nível provincial como regulamentado, factor associado à limitação de capacidades e de recursos;
- iii. Os poucos recursos humanos alocados para a implementação das actividades ligadas ao projecto;
- iv. O baixo nível de desembolsos do projecto relativamente aos orçamentos alocados aliado à fraca execução orçamental;
- v. Atrasos na prestação de contas, o que influencia o nível de desembolsos;
- vi. A centralização excessiva do projecto que limita o seu impacto a nível local;
- vii. A fraca coordenação entre os diversos doadores que apoiam esta área;

Portanto, se os constrangimentos acima arrolados forem resolvidos, o projecto poderá, no último ano da sua implementação, conseguir resultados ainda mais significativos. Apesar deste salto esperado, o Governo continuará a necessitar de assistência, não só para melhorar ainda mais os sistemas de coordenação, planificação e monitoria do desenvolvimento e coordenação da ajuda, especialmente ao nível local, mas também para assegurar a gestão destes sistemas.

9. Recomendações

Face as constatações e conclusões aqui apresentadas, urge realizar um conjunto de ações com vista a capitalizar as experiências e lições aprendidas no período em avaliação, bem como consolidar a capacidade já criada pelo projeto. Assim, recomenda-se:

1. Com base nas constatações da avaliação, rever algumas das metas ou alvos do projecto de modo a adequá-lo às necessidades actuais do Governo nas áreas de planificação e monitoria do desenvolvimento e de coordenação da ajuda. Embora os outputs permaneçam válidos, as metas exigem uma modificação, principalmente nos seguintes aspectos:
 - a. A meta relativamente aos observatórios de desenvolvimento já não deve ser medida pelo número de sessões dos observatórios realizadas, mas sim pela qualidade dessas mesmas sessões, medida pelo nível e abrangência da participação da sociedade civil e pelo seu envolvimento em todas as etapas de preparação dos observatórios; o cumprimento rigoroso dos calendários dos observatórios; os documentos discutidos nos observatórios, a sua distribuição atempada e a inclusão das recomendações dos observatórios nas versões finais; elaboração dos relatórios dos observatórios de acordo com o guião e a sua introdução na página da internet dos observatórios;
 - b. A harmonização do sistema de planificação e monitoria com o PARPA e dos ODMs não deve ser apenas para os Ministérios seleccionados, mas para todos os Ministérios, com prioridade para os considerados sectores prioritários. Neste sentido, o Projecto deve dar prioridade à capacitação dos técnicos destes ministérios, assim como dos directores de planificação em gestão/planificação orientada para os resultados para que se reforce cada vez mais a integração dos instrumentos de planificação monitoria, como uma orientação para os resultados. É fundamental que o projecto retome como prioridade a introdução nas instituições do ensino superior as matérias relacionadas com a gestão baseada em resultados, como forma de garantir que os futuros técnicos de planificação venham já preparados nesta área;
 - c. A questão da base de dados sobre a monitoria do PARPA e dos ODMs deve ser tratada no contexto dos sistemas de informática existente no MPD e não na perspectiva de criar um sistema completamente novo. Neste sentido, os serviços de informática do MPD devem ser parte da equipa de trabalho que vai desenhar a base de dados em conjunto com a equipa de planificação, pois só assim este resultado pode ser facilmente realizado.
2. Visto que uma das lacunas fundamentais constatadas no projecto é a fraqueza da participação da sociedade civil nos Observatórios de Desenvolvimento, o projecto deve estabelecer uma ligação estreita com o projecto de Empoderamento das organizações da Sociedade Civil do PNUD implementado em parceria com o Grupo Moçambicano da Dívida e a Fundação para o

Desenvolvimento da Comunidade. Constatou-se que a finalidade deste Projecto e pelas actividades que implementa, concorrem para que as organizações da Sociedade Civil tenham uma maior e melhor capacidade de análise para melhor participarem nos processos de desenvolvimento do país, incluindo a sua planificação e monitoria. Neste sentido, os parceiros de implementação do projecto da Sociedade Civil devem incluir nas suas actividades a preparação da participação das OSC nos observatórios, desde o nível distrital até à província, assegurando deste modo não só a abrangência, mas também a qualidade da participação através da análise atempada dos documentos aos vários níveis. Uma das vantagens desta ligação é que os dois projectos estão sob alçada da Unidade de Redução da pobreza e são geridos pelo mesmo Oficial de Programas;

3. O projecto deve desconcentrar as suas acções para o nível das províncias para permitir que as acções de criação de capacidade na área de planificação e monitoria do desenvolvimento se estendam até ao nível do distrito. No processo de desconcentração, propõe-se que sejam seleccionadas numa primeira fase as províncias de concentração do PNUD (Gaza, Nampula e Cabo Delgado) de modo a que se tire proveito da capacidade e infra-estruturas existentes no quadro do PPF- Projecto de Planificação e Finanças Descentralizadas. Cada uma destas províncias poderia identificar mais uma próxima a quem daria apoio, propondo-se que sejam: Cabo Delgado/Niassa; Nampula/Zambézia; Gaza/Inhambane. A desconcentração deve incluir os seguintes aspectos: Colocação de um técnico em cada uma destas províncias, responsável pela implementação do projecto; elaboração de um sub-plano anual de cada uma das províncias; alocação de um orçamento específico para cada uma das províncias a ser gerido localmente. Porém, antes desta desconcentração, deve ser feita uma avaliação rápida das lacunas e necessidades específicas de cada uma das províncias para melhor definir as linhas de apoio.
4. Na desconcentração de recursos para as províncias, deve ser contemplado uma linha orçamental que se destina ao financiamento da realização dos observatórios, incluindo a sua preparação, com prioridade para a facilitação do envolvimento da sociedade civil. Esta linha orçamental serviria para a cobertura de todas as despesas de natureza logística relacionadas com os OD.
5. Constatou-se que existe a nível do MPD outro doador que apoia as mesmas actividades contempladas neste projecto, neste caso o UNICEF. Contudo, a coordenação com este doador não tem sido satisfatória, daí que se nota casos de duplicação de acções. Neste sentido, recomenda-se que na elaboração dos planos anuais, haja uma discussão prévia tripartida entre o PNUD, MDP e UNICEF para se definir as actividades a serem realizadas por cada um dos doadores.
6. Deve se melhorar a qualidade dos planos anuais para assegurar que estes reflectam as reais necessidades e as actividades propostas devem ser efectivamente realizadas. Neste sentido, os Planos devem ter como base o Plano de Actividades do Ministério e estar nele integradas.

7. Empreender acções imediatas para divulgação e operacionalização da política de cooperação e sua estratégia de implementação e, realizar acções com vista a trazer os parceiros da cooperação fora dos PAPs, na canalização da sua ajuda dentro dos princípios da declaração de Paris e no quadro da política de cooperação.
8. Para efeitos de maior eficiência, recomenda-se que o projecto seja apenas Coordenado pelo MDP (ao invés de duas coordenações), tendo o MINEC apenas como um dos executores da componente de coordenação da ajuda. Com esta abordagem, a requisição de fundos, os relatórios financeiros (incluindo o preenchimento e assinatura do FACE), a aprovação do Plano Anual do Trabalho, a liderança das Reuniões do Projecto (Board Meetings) estaria sob a responsabilidade do MPD. Esta recomendação fundamenta-se pelas seguintes razões:
 - a. A ligação das actividades implementadas pelo MINEC e pelo MPD no que se refere à coordenação e eficiência da ajuda;
 - b. O volume limitado das acções implementadas apenas pelo MINEC;
 - c. O volume limitado de recursos alocados ao MINEC e o baixo nível de despesas;
9. A equipa do projecto deve ser mais sistemática na elaboração e formalização (assinatura) das actas das reuniões do projecto, pois nelas se toma decisões importantes para a implementação do projecto. Este aspecto é também aplicável a toda a troca de informação entre as várias partes.

10. Anexos

10.1 Guiões de Entrevistas

GUIÃO DE ENTREVISTAS PARA O MINISTÉRIO DA PLANIFICAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

PARTE 1: Avaliação Global dos Sistemas de planificação

- 1- Em 2007, quando o projecto de apoio à Planificação, Coordenação e Monitoria do Desenvolvimento foi estabelecido, quais os principais desafios e dificuldades que os processos de coordenação da Ajuda ao desenvolvimento por parte do Governo e doadores enfrentavam?
- 2- Fazendo uma análise, como avalia hoje estes sistemas? Quais os principais aspectos em que melhoraram e em que aspectos não houve evolução? Refira-se especialmente aos seguintes aspectos:
 - a. Alinhamento com as políticas e planos do Governo;
 - b. Harmonização entre os doadores;
 - c. Planificação orientada para resultados;
 - d. Prestação de contas Mútua;
 - e. Apropriação/participação
- 3- Na sua óptica, quais os principais factores que contribuíram para esta evolução? Pronuncie-se particularmente sobre os seguintes factores:
 - a. Recursos humanos a nível nacional (formação, aumento de pessoal)
 - b. Disponibilidade de meios;
 - c. Maior capacidade de intervenção da sociedade civil (exigência da prestação de contas pelos cidadãos);
 - d. Papel do parlamento;
 - e. Disponibilidade dos doadores em aderir aos compromissos da Declaração de Paris
 - f. Vontade Política por parte do Governo
- 4- Em que aspectos considera que deve ser feito maior investimento para a melhoria dos cinco princípios da declaração de Paris?

Parte 2: Avaliação do Projecto

1. **Sobre a relevância do projecto na sua concepção**
 - a. Em que medida considera que o projecto, na sua concepção, responde aos desafios e constrangimentos do Governo nos aspectos de coordenação da ajuda? Quais especificamente os desafios e constrangimentos a que responde? Quais os aspectos que, na sua opinião, não foram devidamente respondidos pelo projecto?
 - b. Qual o orçamento definido para este projecto na sua concepção? Considera este orçamento adequado? Justifique.
 - c. Quais os riscos que foram identificados na concepção do projecto?

- d. Que ajustamentos foram sendo feitos ao longo do projecto para melhor adequa-lo à realidade (incluindo ajustamentos orçamentais)?
- 2. Sobre o quadro institucional e mecanismos de coordenação**
- a. Quais os recursos humanos colocados para a implementação do projecto (quantos e sua formação); qual foi o nível de dedicação dos mesmos (tempo inteiro ou parcial)?
 - b. Como é feita a coordenação da implementação do projecto entre as várias entidades envolvidas (MPD, MINEC, PNUD, Ministérios sectoriais);
 - c. Considera o MPD e o MINEC instituições adequadas ou não para coordenar este projecto? Justifique a sua resposta. Que outra instituição considera ter potencial para coordenar um projecto desta natureza? que vantagem comparativa teria relativamente ao MPD e ao MINEC? O que acha que poderia ter sido feito para melhorar a coordenação?
 - d. Existem outros doadores que dão apoio a esta área? Quais são? Como é feita a coordenação destes doadores?
- 3. Sobre a gestão financeira**
- a. Dos orçamentos anuais alocados ao projecto, qual foi o grau de utilização?
 - b. Analise particularmente os seguintes aspectos:
 - i. Fraca capacidade humana do executor;
 - ii. Limitação de recursos humanos
 - iii. Falta de domínio dos procedimentos de gestão financeira do doador;
 - iv. Excessiva burocracia do doador no desembolso de fundos;
 - v. Planos deficientemente orçamentados;
 - vi. Planos que não reflectem as necessidades ou prioridades do sector;
 - vii. Falta ou fraco envolvimento dos principais beneficiários/actores no projecto
- 4. Sobre os resultados**
- a. Em que medida os seguintes resultados foram alcançados

i. Qualidade dos Observatórios do Desenvolvimento Nacionais e Provinciais melhorada e Observatórios Regulamentados

1. Perguntas (Baseadas nos Indicadores do CPAP)

- a. Quantas sessões foram realizadas em cada ano desde 2007, por província e a nível central? Se houve sessões planificadas e não realizadas, quais foram as causas?
- b. Os OD têm um calendário pré-estabelecido?
- c. A agenda e os documentos são em média facultados com quanto tempo de antecedência?
- d. Como é feita a preparação dos OD?
- e. Qual tem sido a agenda dos OD? Quais os pontos comuns em todas as sessões?
- f. Quais são os documentos chave analisados nas sessões?
- g. As sessões são orientadas com base no Guião dos OD? Quais os principais aspectos inovadores trazidos pelo Guião?
- h. De um modo geral, de 2007 a 2010, quais as principais melhorias ocorridas nos OD? Que aspectos acha que devem melhorar ainda?

- b. Em que medida os seguintes resultados foram alcançados
- i. *Orçamento do Estado elaborado com base no CFMP fortalecido e orientado para políticas e resultados*
 1. Perguntas: (Baseadas nos Indicadores do CPAP)
 - a. Qual é a ligação feita entre o CFMP (Cenário Fiscal de Médio Prazo) e o Orçamento do Estado? Como é feita esta ligação?
 - b. Quais são os Ministérios sectoriais, províncias e Distritos que têm reflectida esta ligação entre o Orçamento e o CFMP?
 - c. Este Orçamento reflecte as prioridades definidas no PES?
 - ii. *Consolidação dos sistemas de planificação Estratégica e de Monitoria e Avaliação harmonizados para permitir uma Monitoria efetiva do PARPA e dos ODM*
 1. Perguntas: (Baseadas nos Indicadores do CPAP)
 - a. Pode fazer uma breve apresentação sobre o processo de Planificação e de Monitoria do Governo.
 - b. Quais os principais aspectos em que o Processo evoluiu desde 2007 até agora? E Em que aspecto o projecto contribuiu para esta evolução?
 - c. Pode explicar o processo de coordenação do MPD neste Processo? Em que aspectos considera que houve melhoria na coordenação?
 - d. O PARPA e os ODM estão reflectidos no PES? Pode dar ex. Concretos.
 - e. Como é feita a Monitoria do PARPA e os ODM?
 - f. Existe uma base de dados para esta monitoria? Se sim, explique como é que funciona. Está estabelecida em todas Províncias e está sendo usada?
 - iii. *Governo de Moçambique com capacidade de coordenação da ajuda reforçada, harmonização e alinhamento efectivo reforçado.*
 1. Perguntas: (Baseadas nos Indicadores do CPAP)
 - a. Qual é a percentagem da ajuda externa que é alocada directamente ao Orçamento? Qual foi a evolução desta ajuda de 2007 a 2010?
 - b. Existe alguma política de coordenação da ajuda? Esta política é conhecida por todos os actores? Qual é o impacto da sua aplicação?
 - c. Existe o conhecimento do volume da ajuda externa destinado à sociedade civil; Qual é o volume dessa ajuda e como evoluiu desde 2007 até 2010? Esta ajuda está disponível ao Público através do portal do Governo?
 - d. Qual é a ligação que existe entre o e-SISTAFE e a base de dados ODAMOZ (base de dados de ajuda externa)?

- e. Em que medida os principais actores de desenvolvimento do país conhecem os princípios da declaração de Paris? O que tem sido feito para a sua divulgação?

5. Sobre a contribuição global do projecto

- a. Na sua avaliação, em que medida os resultados do projecto contribuíram para a evolução dos sistemas de planeamento e monitoria acima descritos;
- b. Quais as lições que se podem tirar deste projecto
- c. Pode identificar as principais fraquezas e ameaças, forças e oportunidades que encontra no desenho deste projeto e na sua implementação?
- d. Acha que valerá a pena continuar a apoiar o Governo nesta área? O que deveria ser melhorado?

GUIÃO DE ENTREVISTAS PARA O MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS E COOPERAÇÃO

PARTE 1: Avaliação Global dos Sistemas de planificação

- 5- Em 2007, quando o projecto de apoio à Planificação, Coordenação e Monitoria do Desenvolvimento foi estabelecido, quais os principais desafios e dificuldades que os processos de coordenação da Ajuda ao desenvolvimento por parte do Governo e doadores enfrentavam?
- 6- Fazendo uma análise, como avalia hoje estes sistemas? Quais os principais aspectos em que melhoraram e em que aspectos não houve evolução? Refira-se especialmente aos seguintes aspectos:
 - a. Alinhamento com as políticas e planos do Governo;
 - b. Harmonização entre os doadores;
 - c. Planificação orientada para resultados;
 - d. Prestação de contas Mútua;
 - e. Apropriação/participação
- 7- Na sua óptica, quais os principais factores que contribuíram para esta evolução? Pronuncie-se particularmente sobre os seguintes factores:
 - a. Recursos humanos a nível nacional (formação, aumento de pessoal)
 - b. Disponibilidade de meios;
 - c. Maior capacidade de intervenção da sociedade civil (exigência da prestação de contas pelos cidadãos);
 - d. Papel do parlamento;
 - e. Disponibilidade dos doadores em aderir aos compromissos da Declaração de Paris
 - f. Vontade Política por parte do Governo

- 8- Em que aspectos considera que deve ser feito maior investimento para a melhoria dos cinco princípios da declaração de Paris?

Parte 2: Avaliação do Projecto

6. Sobre a relevância do projecto na sua concepção

- a. Em que medida considera que o projecto, na sua concepção, responde aos desafios e cosntrngimentos do Governo nos aspectos de coordenação da ajuda? Quais especificamente os desafios e cosntrngimentos a que responde? Quais os aspectos que, na sua opinião, não foram devidamente respondidos pelo projecto?
- b. Qual o orçamento definido para este projecto na sua concepção? Considera este orçamento adequado? Justifique.
- c. Quais os riscos que foram identificados na concepção do projecto?
- d. Que ajustamentos foram sendo feitos ao longo do projecto para melhor adequa-lo à realidade (incluindo ajsutamentos orçamentais)?

7. Sobre o quadro institucional e mecanismos de coordenação

- a. Quais os recursos humanos colocados para a implementação do projecto (quantos e sua formação); qual foi o nível de dedicação dos mesmos (tempo inteiro ou parcial)?
- b. Como é feita a coordenação da implementação do projecto entre as várias entidades envolvidas (MPD, MINEC, PNUD, Ministérios sectoriais);
- c. Considera o MINEC a instituição adequada ou não para coordenar este projecto? Justifique a sua resposta. Que outra instituição considera ter potencial para coordenar um projecto desta natureza? que vantagem comparativa teria relativamente ao MINEC? O que acha que poderia ter sido feito para melhorar a coordenação?
- d. Existem outros doadores que dão apoio a esta área? Quais são? Como é feita a coordenação destes doadores?

8. Sobre a gestão financeira

- a. Dos orçamentos anuais alocados ao projecto, qual foi o grau de utilização?
- b. Analise particularmente os seguintes aspectos:
 - i. Fraca capacidade humana do executor;
 - ii. Limitação de recursos humanos
 - iii. Falta de domínio dos procedimentos de gestão financeira do doador;
 - iv. Excessiva burocracia do doador no desembolso de fundos;
 - v. Planos deficientemente orçamentados;
 - vi. Planos que não reflectem as necessidades ou prioridades do sector;
 - vii. Falta ou fraco envolvimento dos principais beneficiários/actores no projecto

9. Sobre os resultados

- a. Em que medida os seguintes resultados foram alcançados
 - i. ***Orçamento do Estado elaborado com base no CFMP fortalecido e orientado para políticas e resultados***

1. Perguntas: (Baseadas nos Indicadores do CPAP)

- a. Qual é a ligação feita entre o CFMP (Cenário Fiscal de Médio Prazo) e o Orçamento do Estado? Como é feita esta ligação?
 - b. Quais são os Ministérios sectoriais, províncias e Distritos que têm reflectida esta ligação entre o Orçamento e o CFMP?
 - c. Este Orçamento reflecte as prioridades definidas no PES?
- ii. ***Governo de Moçambique com capacidade de coordenação da ajuda reforçada, harmonização e alinhamento efectivo reforçado.***
1. **Perguntas: (Baseadas nos Indicadores do CPAP)**
- a. Qual é a percentagem da ajuda externa que é alocada directamente ao Orçamento? Qual foi a evolução desta ajuda de 2007 a 2010?
 - b. Existe alguma política de coordenação da ajuda? Esta política é conhecida por todos os actores? Qual é o impacto da sua aplicação?
 - c. Existe o conhecimento do volume da ajuda externa destinado à sociedade civil; Qual é o volume dessa ajuda e como evoluiu desde 2007 até 2010? Esta ajuda está disponível ao Público através do portal do Governo?
 - d. Qual é a ligação que existe entre o e-SISTAFE e a base de dados ODAMOZ?
 - e. Em que medida os principais actores de desenvolvimento do país conhecem os princípios da declaração de Paris? O que tem sido feito para a sua divulgação?

10. Sobre a contribuição global do projecto

- a. Na sua avaliação, em que medida os resultados do projecto contribuíram para a evolução dos sistemas de planeamento e monitoria acima descritos;
- b. Quais as lições que se podem tirar deste projecto
- c. Pode identificar as principais fraquezas e ameaças, forças e oportunidades que encontra no desenho deste projecto e na sua implementação?
- d. Acha que valerá a pena continuar a apoiar o Governo nesta área? O que deveria ser melhorado?

GUIÃO DE ENTREVISTAS PARA PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO

PARTE 1: Avaliação Global dos Sistemas de planificação

- 9- Em 2007, quando o projecto de apoio à Planificação, Coordenação e Monitoria do Desenvolvimento foi estabelecido, quais os principais desafios e dificuldades que os sistemas de formulação de políticas, planificação e monitoria do Governo enfrentavam?
- 10- Fazendo uma análise, como avalia hoje estes sistemas? Quais os principais aspectos em que melhorou e em que aspectos não houve evolução? Refira-se especialmente aos seguintes aspectos:
- Participação dos cidadãos representados pela Sociedade Civil;
 - Harmonização entre o Plano e Orçamento;
 - Planificação orientada para resultados;
 - Integração dos assuntos transversais (género, HIV e SIDA, meio ambiente e calamidades);
 - Alinhamento da Ajuda ao Desenvolvimento com os planos e orçamentos nacionais;
 - Provisão de informação de qualidade e atempada pelos sectores
- 11- Na sua óptica, quais os principais factores que contribuíram para esta evolução? Pronuncie-se particularmente sobre os seguintes factores:
- Recursos humanos (formação, aumento de pessoal)
 - Disponibilidade de meios;
 - Maior capacidade de intervenção da sociedade civil (exigência da prestação de contas pelos cidadãos);
 - Papel do parlamento;
 - Disponibilidade dos doadores em aderir aos compromissos da Declaração de Paris.
- 12- Em que aspectos considera que deve ser feito maior investimento para a melhoria dos sistemas de coordenação, planificação, monitoria do desenvolvimento?

Parte 2: Avaliação do Projecto

11. Sobre a relevância do projecto na sua concepção

- Em que medida considera que o projecto, na sua concepção, responde aos desafios e constrangimentos do Governo nos aspectos de planificação, coordenação e monitoria do desenvolvimento? Quais especificamente os desafios e constrangimentos a que responde? Quais os aspectos que, na sua opinião, não foram devidamente respondidos pelo projecto?
- Qual o orçamento definido para este projecto na sua concepção? Considera este orçamento adequado? Justifique.
- Quais os riscos que foram identificados na concepção do projecto?
- Que ajustamentos foram sendo feitos ao longo do projecto para melhor adequá-lo à realidade (incluindo ajustamentos orçamentais)?

12. Sobre o quadro institucional e mecanismos de coordenação

- a. Quais os recursos humanos colocados para a implementação do projecto (quantos e sua formação); qual foi o nível de dedicação dos mesmos (tempo inteiro ou parcial)?
- b. Como é feita a coordenação da implementação do projecto entre as várias entidades envolvidas (MPD, MINEC, PNUD, Ministérios sectoriais)?
- c. Considera o MPD a instituição adequada ou não para coordenar este projecto? Justifique a sua resposta. Que outra instituição considera ter potencial para coordenar um projecto desta natureza; que vantagem comparativa teria relativamente ao MPD? O que acha que poderia ter sido feito para melhorar a coordenação;
- d. Existem outros doadores que dão apoio a esta área? Quais são? Como é feita a coordenação destes doadores?

13. Sobre a gestão financeira

- a. Dos orçamentos anuais alocados ao projecto, qual foi o grau de utilização? (se houve baixa utilização, responda a questão seguinte)
- b. Quais as principais razões da baixa utilização? Analise particularmente os seguintes aspectos:
 - i. Fraca capacidade humana do executor;
 - ii. Limitação de recursos humanos
 - iii. Falta de domínio dos procedimentos de gestão financeira do doador;
 - iv. Excessiva burocracia do doador no desembolso de fundos;
 - v. Planos deficientemente orçamentados;
 - vi. Planos que não reflectem as necessidades ou prioridades do sector;
 - vii. Falta ou fraco envolvimento dos principais beneficiários/actores no projeto.

14. Sobre os resultados

- a. Em que medida os seguintes resultados foram alcançados

i. Qualidade dos Observatórios do Desenvolvimento Nacionais e Provinciais melhorada e Observatórios Regulamentados

1. Perguntas (Baseadas nos Indicadores do CPAP)

- a. Quantas sessões foram realizadas em cada ano desde 2007, por província e a nível central? Se houve sessões planificadas e não realizadas, quais foram as causas?
- b. Os OD têm um calendário pré-estabelecido?
- c. A agenda e os documentos são em média facultada com quanto tempo de antecedência?
- d. Como é feita a preparação dos OD?
- e. Qual tem sido a agenda dos OD? Quais os pontos comuns em todas as sessões?
- f. Quais são os documentos chave analisados nas sessões?
- g. As sessões são orientadas com base no Guião dos OD? Quais os principais aspectos inovadores trazidos pelo Guião?
- h. De um modo geral, de 2007 a 2010, quais as principais melhorias ocorridas nos OD? Que aspectos acha que devem melhorar ainda?

ii. Governo de Moçambique com capacidade de coordenação da ajuda reforçada, harmonização e alinhamento efectivo reforçado.

1. Perguntas: (Baseadas nos Indicadores do CPAP)
 - a. Qual é a percentagem da ajuda externa que é alocada directamente ao Orçamento? Qual foi a evolução desta ajuda de 2007 a 2010?
 - b. Existe alguma política de coordenação da ajuda? Esta política é conhecida por todos os actores? Qual é o impacto da sua aplicação?
 - c. Existe o conhecimento do volume da ajuda externa destinada à sociedade civil? Qual é o volume dessa ajuda e como evoluiu desde 2007 até 2010? Esta ajuda está disponível ao Público através do portal do Governo?
 - d. Qual é a ligação que existe entre o e-SISTAFE e a base de dados ODAMOZ?
 - e. Em que medida os principais actores de desenvolvimento do país conhecem os princípios da declaração de Paris? O que tem sido feito para a sua divulgação?

15. Sobre a contribuição global do projecto

- a. Na sua avaliação, em que medida os resultados do projecto contribuíram para a evolução dos sistemas de planeamento e monitoria acima descritos;
- b. Quais as lições que se podem tirar deste projeto
- c. Pode identificar quais as principais fraquezas e ameaças, forças e oportunidades que encontra no desenho deste projecto e na sua implementação?
- d. Acha que valerá a pena continuar a apoiar o Governo nesta área? O que deveria ser melhorado?

GUIÃO DE ENTREVISTAS PARA DIRECÇÕES PROVINCIAIS DE PLANO E FINANÇAS

PARTE 1: Avaliação Global dos Sistemas de planificação

- 13- Quando é que o projecto de apoio à Planificação, Coordenação e Monitoria do Desenvolvimento começou a trabalhar com província?
- 14- Que ações específicas tem realizado aqui na direção?
- 15- Quando o projeto começou a trabalhar com a província, quais os principais desafios e dificuldades que os processos de coordenação da Ajuda ao desenvolvimento por parte do Governo e doadores enfrentavam?
- 16- Fazendo uma análise, como avalia hoje estes sistemas? Quais os principais aspectos em que melhoraram e em que aspectos não houve evolução? Refira-se especialmente aos seguintes aspectos:
 - a. Alinhamento com as políticas e planos do Governo;
 - b. Harmonização entre os doadores;

- c. Planificação orientada para resultados;
 - d. Prestação de contas Mútua;
 - e. Apropriação/participação
- 17- Na sua óptica, quais os principais factores que contribuíram para esta evolução? Pronuncie-se particularmente sobre os seguintes factores:
- a. Recursos humanos a nível nacional (formação, aumento de pessoal)
 - b. Disponibilidade de meios;
 - c. Maior capacidade de intervenção da sociedade civil (exigência da prestação de contas pelos cidadãos);
 - d. Papel do parlamento;
 - e. Disponibilidade dos doadores em aderir aos compromissos da Declaração de Paris
 - f. Vontade Política por parte do Governo
- 18- Em que aspectos considera que deve ser feito maior investimento para a melhoria dos cinco princípios da declaração de Paris?

Parte 2: Avaliação do Projecto

16. Sobre a relevância do projecto na sua concepção

- a. Em que medida considera que o projecto, na sua concepção, responde aos desafios e constrangimentos do Governo nos aspectos de coordenação da ajuda? Quais especificamente os desafios e constrangimentos a que responde? Quais os aspectos que, na sua opinião, não foram devidamente respondidos pelo projecto?
- b. Qual é o orçamento anual do projeto foi definido para esta província? Considera este orçamento adequado? Justifique.

17. Sobre o quadro institucional e mecanismos de coordenação

- a. Quais os recursos humanos colocados para a implementação do projecto (quantos e sua formação); qual foi o nível de dedicação dos mesmos (tempo inteiro ou parcial)?

18. Sobre a gestão financeira

- a. Dos orçamentos anuais alocados pelo projecto, quais foram os desembolsos realmente efetuados (por ano)? E qual foi o grau de execução?
- b. Analise particularmente os seguintes aspectos:
 - i. Fraca capacidade humana do executor;
 - ii. Limitação de recursos humanos
 - iii. Falta de domínio dos procedimentos de gestão financeira do doador;
 - iv. Excessiva burocracia do doador no desembolso de fundos;
 - v. Planos deficientemente orçamentados;
 - vi. Planos que não reflectem as necessidades ou prioridades do sector;
 - vii. Falta ou fraco envolvimento dos principais beneficiários/actores no projeto
- c. Como é feita a prestação de contas (regularidade, procedimentos)?

19. Sobre os resultados

- a. Em que medida os seguintes resultados foram alcançados

i. Qualidade dos Observatórios do Desenvolvimento Nacionais e Provinciais melhorada e Observatórios Regulamentados

1. Perguntas (Baseadas nos Indicadores do CPAP)

- a. Quantas sessões foram realizadas em cada ano desde 2007, aqui na província? Se houve sessões planificadas e não realizadas, quais foram as causas?
- b. Os OD têm um calendário pré-estabelecido?
- c. A agenda e os documentos são em média facultados com quanto tempo de antecedência?
- d. Como é feita a preparação dos OD?
- e. Qual tem sido a agenda dos OD? Quais os pontos comuns em todas as sessões?
- f. Quais são os documentos chave analisados nas sessões?
- g. As sessões são orientadas com base no Guião dos OD? Quais os principais aspectos inovadores trazidos pelo Guião?
- h. De um modo geral, de 2007 a 2010, quais as principais melhorias ocorridas nos OD? Que aspectos acha que devem melhorar ainda?

b. Em que medida os seguintes resultados foram alcançados

i. Orçamento do Estado elaborado com base no CFMP fortalecido e orientado para políticas e resultados

1. Perguntas: (Baseadas nos Indicadores do CPAP)

- a. Qual é a ligação feita entre o CFMP (Cenário Fiscal de Médio Prazo) e o Orçamento do Estado? Como é feita esta ligação?
- b. Quais são as Direcções, provinciais e Distritais que têm reflectida esta ligação entre o Orçamento e o CFMP?
- c. Este Orçamento reflecte as prioridades definidas no PES?

ii. Consolidação dos sistemas de planificação Estratégica e de Monitoria e Avaliação harmonizados para permitir uma Monitoria efetiva do PARPA e dos ODM

1. Perguntas: (Baseadas nos Indicadores do CPAP)

- a. Pode fazer uma breve apresentação sobre o processo de Planificação e de Monitoria do Governo.
- b. Quais os principais aspectos em que o Processo evoluiu desde 2007 até agora? E Em que aspecto o projecto contribuiu para esta evolução?
- c. Pode explicar o processo de coordenação da DPPF neste Processo? Em que aspectos considera que houve melhoria na coordenação?
- d. O PARPA e os ODM estão reflectidos no PES? Pode dar ex. Concretos.
- e. Como é feita a Monitoria do PARPA e os ODM?
- f. Existe uma base de dados para esta monitoria? Se sim, explique como é que funciona. Está estabelecida em toda Província e está sendo usada?

iii. *Governo de Moçambique com capacidade de coordenação da ajuda reforçada, harmonização e alinhamento efectivo reforçado.*

1. Perguntas: (Baseadas nos Indicadores do CPAP)

- a. Qual é a percentagem da ajuda externa que é alocada directamente ao Orçamento? Qual foi a evolução desta ajuda de 2007 a 2010?
- b. Existe alguma política de coordenação da ajuda? Esta política é conhecida por todos os actores? Qual é o impacto da sua aplicação?
- c. Existe o conhecimento do volume da ajuda externa destinado à sociedade civil; Qual é o volume dessa ajuda e como evoluiu desde 2007 até 2010? Esta ajuda está disponível ao Público através do portal do Governo?
- d. Qual é a ligação que existe entre o e-SISTAFE e a base de dados ODAMAZ (base de dados de ajuda externa)?
- e. Em que medida os principais actores de desenvolvimento do país conhecem os princípios da declaração de Paris? O que tem sido feito para a sua divulgação?

20. Sobre a contribuição global do projecto

- a. Na sua avaliação, em que medida os resultados do projecto contribuíram para a evolução dos sistemas de planeamento e monitoria acima descritos;
- b. Quais as lições que se podem tirar deste projecto
- c. Pode identificar as principais fraquezas e ameaças, forças e oportunidades que encontra no desenho deste projeto e na sua implementação?
- d. Acha que valerá a pena continuar a apoiar o Governo nesta área? O que deveria ser melhorado?

GUIÃO DE ENTREVISTAS

DIRECÇÕES PROVINCIAIS DA EDUCAÇÃO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO (Departamentos de Economia/Planificação)

PARTE 1: Avaliação Global dos Sistemas de planificação: (Aumento da qualidade dos processos das políticas públicas para o desenvolvimento, planificação, orçamento, monitoria e avaliação)

- 19- Em 2007, quando o projecto de apoio à Planificação, Coordenação e Monitoria do Desenvolvimento foi estabelecido, quais os principais desafios e dificuldades que os sistemas de formulação de políticas, planificação e monitoria do Governo enfrentava/enfretavam?

- 20- Fazendo uma análise, como avalia hoje estes sistemas? Quais os principais aspectos em que melhorou e em que aspectos não houve evolução? Refira-se especialmente aos seguintes aspectos:
- Participação dos cidadãos representados pela Sociedade Civil;
 - Harmonização entre o Plano e Orçamento;
 - Planificação orientada para resultados;
 - Integração dos assuntos transversais (género, HIV e SIDA, meio ambiente e calamidades);
 - Alinhamento da Ajuda ao Desenvolvimento com os planos e orçamentos nacionais;
 - Provisão de informação de qualidade e atempada pelos sectores
- 21- Na sua óptica, quais os principais factores que contribuíram para esta evolução? Pronuncie-se particularmente sobre os seguintes factores:
- Recursos humanos (formação, aumento de pessoal)
 - Disponibilidade de meios;
 - Maior capacidade de intervenção da sociedade civil (exigência da prestação de contas pelos cidadãos);
 - Papel do parlamento;
 - Disponibilidade dos doadores em aderir aos compromissos da Declaração de Paris
- 22- Em que aspectos considera que deve ser feito maior investimento para a melhoria dos sistemas de coordenação, planificação, monitoria do desenvolvimento?

Parte 2: Avaliação do Projecto

- Qual tem sido o papel da DPPF na coordenação dos processos de planificação, monitoria e avaliação do desenvolvimento (PARPA, PES, Balanço do PES, Orçamento)?
- Como avalia a capacidade do DPPF em realizar esta coordenação? Quais os pontos fracos e fortes que encontra nesta instituição? Sobre o quadro institucional e mecanismos de coordenação? Como tem evoluído esta capacidade desde 2007 até hoje?
- Em que medida o PARPA e os ODM estão reflectidos nos vossos planos sectoriais quais os instrumentos ou mecanismos usados para fazer essa reflexão?
- Na elaboração do Orçamento do Estado, como têm utilizado o CFMP? Desde quando se usa este instrumento? Quais as mudanças que nota com o uso deste instrumento comparativamente ao passado?
- Pode fazer uma comparação, em termos percentuais, do volume de ajuda à sua direcção por via de projectos, dos Fundos Comuns e do Orçamento do Estado?
- Como tem sido feita a coordenação com os doadores? Qual é o instrumento usado para a coordenação?
- Pode demonstrar como o Orçamento do Estado reflecte as prioridades e políticas do sector, assim como o PARPA?
- Têm acesso à base dados para o acompanhamento do PARPA e dos ODM? Tem usado essa base de dados na elaboração do PES e do seu balanço?
- A sua Direcção tem participado nos OD? Como avalia a qualidade dos mesmos e em que aspectos julga que houve melhorias?
- Na sua opinião, quais tem sido os factores chaves que impulsionaram a evolução dos processos de planificação e de monitoria do desenvolvimento?

GUIÃO DE ENTREVISTAS PARA SOCIEDADE CIVIL

PARTE 1: Avaliação Global dos Sistemas de planificação

- 1- Em 2007, quando o projecto de apoio à Planificação, Coordenação e Monitoria do Desenvolvimento foi estabelecido, quais os principais desafios e dificuldades os processos de coordenação da Ajuda ao desenvolvimento por parte do Governo e doadores enfrentavam?
- 2- Fazendo uma análise, como avalia hoje estes sistemas? Quais os principais aspectos em que melhoraram e em que aspectos não houve evolução? Refira-se especialmente aos seguintes aspectos:
 - a. Alinhamento com as políticas e planos do Governo;
 - b. Harmonização entre os doadores;
 - c. Planificação orientada para resultados;
 - d. Prestação de contas Mútua;
 - e. Apropriação/participação
- 3- Na sua óptica, quais os principais factores que contribuíram para esta evolução? Pronuncie-se particularmente sobre os seguintes factores:
 - a. Recursos humanos a nível nacional (formação, aumento de pessoal)
 - b. Disponibilidade de meios;
 - c. Maior capacidade de intervenção da sociedade civil (exigência da prestação de contas pelos cidadãos);
 - d. Papel do parlamento;
 - e. Disponibilidade dos doadores em aderir aos compromissos da Declaração de Paris
 - f. Vontade Política por parte do Governo
- 4- *Qualidade dos Observatórios do Desenvolvimento Nacionais e Provinciais melhorada e Observatórios Regulamentados*
 1. Perguntas (Baseadas nos Indicadores do CPAP)
 - a. Quantas sessões dos OD foram realizadas em cada ano desde 2007, aqui na província? Se houve sessões planificadas e não realizadas, quais foram as causas?
 - b. Os OD têm um calendário pré-estabelecido (se sim, referencia-o)?
 - c. A agenda e os documentos são em média facultada com quanto tempo de antecedência?
 - d. Como é feita a preparação dos OD?
 - e. Qual tem sido a agenda dos OD? Quais os pontos comuns em todas as sessões?
 - f. Quais são os documentos chave analisados nas sessões?
 - g. As sessões são orientadas com base no Guião dos OD? Quais os principais aspectos inovadores trazidos pelo Guião?
 - h. De um modo geral, de 2007 a 2010, quais as principais melhorias ocorridas nos OD? Que aspectos acha que devem melhorar ainda?
- 5- Qual é a percentagem da ajuda externa que é alocada directamente ao Orçamento? Qual foi a evolução desta ajuda de 2007 a 2010?

- 6- Existe alguma política de coordenação da ajuda? Esta política é conhecida pelos doadores? Qual é o impacto da sua aplicação?
- 7- Existe o conhecimento do volume da ajuda externa destinado à sociedade civil; Qual é o volume dessa ajuda e como evoluiu desde 2007 até 2010? Esta ajuda está disponível ao Público através do portal do Governo?
- 8- Em que medida a Sociedade Civil do país conhece os princípios da declaração de Paris? O que tem sido feito para a sua divulgação?
- 9- Em que aspectos considera que deve ser feito maior investimento para a melhoria dos cinco princípios da declaração de Paris?
- 10- Que instrumentos a SC usa para coordenar com os doadores?
- 11- Qual é o papel que o Governo deveria jogar para reforçar ainda mais os sistemas de planificação

10.2 Lista dos Entrevistas

	Nome	Instituição	Função/
01	Naomi Kitahara	PNUD	Representante Adjunta Residente
02	Gabriel Dava	PNUD	Gestor de Programa da Unidade de Pobreza
03	Alice dos Santos Madeira	PNUD	Analista de Programas
04	Cristina Matusse	MPD	Chefe do Departamento de Planificação Macroeconómica
05	Alfredo Muthombene	MPD	Economista
06	Caroline Ennis	MPD	Assistente Técnica para Eficácia da Ajuda
07	Luis Bongisse Gando	DPPF de Tete	Chefe do Departamento de Plano e Orçamento
08	Carlos Jó Tomo	DPPF de Tete	Técnico de Monitoria e Avaliação
09	Ana Jorge ntefula	DPPF de Tete	Técnica
10	Cláudio Sandro Miguel	DPPF de Tete	
11	Manuel Joaquim Macuve	DPPF de Tete	
12	Frederico Abrão Falacomigo	DPPF de Tete	
13	Assa Manuela Libombos	DPPF de Tete	
14	Edwine Mahachi	DPPF de Tete	
15	Paulo Alberto Tiola	DPE de Tete	Chefe do Departamento de Estatística e Planificação
16	Leonardo Jó Simões	DPIC de Tete	Chefe da Repartição de Estudos e Análise Económica
17	Matilde Pedro José	DPPF de Cabo Delgado	Chefe do Departamento de Plano e Orçamento
18	António Macanige	DPPF de Cabo Delgado	Assessor de Planificação
19	Florêncio Mbique	DPE de Cabo Delgado	Técnico de Planificação
20	Bachir Aly	DPIC de Cabo Delgado	Técnico de Planificação e Estatística
21	Gamiliel Munguambe	MINEC	Director Nacional de Estudos e Planificação
22	Amílcar Tivane	MF	Director Nacional de Orçamento
23	Bridget Walker Muiambo	G19	Assessora de Economia – Embaixada da Irlanda
24	Lota Karlsson	G19	Chefe da Cooperação – Embaixada da Finlândia
25	Benilde Garrine	G19	Membro Sénior do Secretariado dos PAPs
26	Francisco Mucanheia	Assembleia da República	Chefe da Comissão dos Assuntos Económicos
27	Eufrigina Manoela	GMD	Coordenadora Nacional
28	Humberto Zaqueu	GMD	
29	Paulo Cuinica	G20	Secretário Executivo
30	Rui de Vasconcelho Caetano	G20 de Tete	Coordenador Provincial
31	Júlia Paulo	G20 de Tete	Presidente do Conselho Fiscal
32	Chaude Buanzure	G20 de Cabo Delgado	Coordenador Provincial do GMd e Ponto Focal do G20
33	António Cheia Inglês Abuchir	FOCAD	Coordenador Provincial