



12 Avaliação Conjunta

Avaliação intermédia

Fortalecimento Institucional do Governo da Província de Cabo Delgado, Moçambique 2014

Resumo executivo



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL
Y PARA IBEROAMÉRICA

SECRETARÍA GENERAL DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO



cooperación
española

Edição: Mayo 2015

© Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica

Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Avaliação realizada por: ACE International consultants, S.L.

Equipa da Avaliação: Abdul Ilal, Evildo Semo, Mariam Rashid Umarji, Xavier Mir (coord.)

As informações e opiniões contidas neste relatório avaliação não correspondem necessariamente às do Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

NIPO papel:502-15-046-9

NIPO online:502-15-042-7

Depósito legal: M-18862-2015

Podrá ser reproducida ou transmitida de qualquer modo ou por qualquer meio, sempre que os titulares de direitos de autor e origem são citar adequadamente.

Qualquer questão sobre esta avaliação deve ser enviada para:

División de Evaluación de Políticas para el Desarrollo y Gestión del Conocimiento

Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

Serrano Galvache, 26, Torres Ágora, Torre Norte. 28071 Madrid

Tel.: +34 91 394 8808

evaluacion-sgcid@maec.es

Acrónimos

ABP	Abordagens Baseadas em Programas
AECID	Agencia Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
AGO/GBS	Apoio Geral ao Orçamento / General Budget Support
AOD	Ajuda Oficial ao Desenvolvimento
AP	Apoio Programática / Ajuda Programática
AT	Autoridade Tributária
BAU	Balcão de Atendimento Único
BdPES	Balanço do Plano Económico e Social
CAD	Comité de Ajuda ao Desenvolvimento
CAF	Cadastro dos Funcionários e Agentes do Estado
CAP	Convocatória Aberta e Permanente
CE	Comissão Europeia
CEDSIF	Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação de Finanç�as
CFMP	Cenário Fiscal de Médio Prazo
CGE	Conta Geral do Estado
CUT	Conta Única do Tesouro
DAS	Departamentos de Apoio ao SISTAFE
DEP	Documento de Estratégia País
DFID	Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido
DNCP	Direcção Nacional da Contabilidade Pública
DNO	Direcção Nacional do Orçamento
DNPE	Direcção Nacional do Patrim�nio do Estado
DNT	Direcção Nacional do Tesouro
DPCAA	Direcção Provincial para Coordenação da Acção Ambiental
DPMAS	Direcção Provincial da Mulher e Acção Social
DPOPH	Direcção Provincial das Obras Públicas e Habitação
DPPF	Direcção Provincial do Plano e Finanç�as
EGFAE	Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado
e-SISTAFE	Sistema Electrónico de Administração Financeira do Estado
e-Tributação	Sistema de Gestão de Arrecadação de Receitas
FASE	Fundo de Apoio ao Sector de Educação
FCs	Fundos Comuns
FDD	Fundo de Desenvolvimento Distrital
FISDL	Fundo de Investimento Social para o Desenvolvimento Local
FOCADE	Fórum das ONG de Cabo Delgado
GdM	Governo de Moçambique
GFP	Gestão das Finanç�as Públicas
GDI	Governo do Distrito de Ibo
GPCD	Governo da Província de Cabo Delgado
GpRD	Gestão por Resultados de Desenvolvimento
IDH	�ndice de Desenvolvimento Humano
IGF	Inspecc�o Geral de Finanç�as
FMI/IMF	Fundo Monetário Internacional

INE	Instituto Nacional de Estatística
MAE	Ministério da Administração Estatal
MAEC	Ministério de Assuntos Exteriores e de Cooperação
MAP	Marcos de Associação País
MAAs	Membros Associados
MdE	Memorando de Entendimento
MEO	Módulo de Elaboração do Orçamento
MEX	Módulo de Execução Orçamental
MF	Ministério das Finanças
MFP	Ministério da Função Pública
MPD	Ministério da Planificação e Desenvolvimento
NUIT	Número Único de Identificação Tributária
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ODAMOZ	Base de Dados da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento para Moçambique
ODM	Objectivos de Desenvolvimento do Milénio
OE	Orçamento do Estado
OECD	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico
ONGs	Organizações Não-Governamentais
OSCs	Organizações da Sociedade Civil
OTC	Oficina Técnica de Cooperação
PACI	Plano Anual de Cooperação Internacional
PAPs	Parceiros de Ajuda Programática
PARPA	Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta
PEDCD	Plano Estratégico de Cabo Delgado
PEFA	Avaliação das Despesas Públicas e Responsabilidade Financeira
PeGFP	Planificação e Gestão das Finanças Públicas
PES	Plano Económico e Social
PESOD	Plano Económico e Social e Orçamento Distrital
PESOP	Plano Económico e Social e Orçamento da Província
PFICD	Programa de Fortalecimento Institucional ao Governo da província de Cabo Delgado
PIB	Produto Interno Bruto
PNPFD	Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PQG	Plano Quinquenal do Governo
PROAGRI	Fundo Comum da Agricultura
PRONASAR	Programa Nacional de Saneamento e Água Rural
PROSAUDE	Fundo Comum da Saúde
QAD/PAF	Quadro de Avaliação de Desempenho
REGFAE	Regulamento do Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado
REO	Relatório de Execução Orçamental
SGCID	Secretaria Geral de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
SISTAFE	Sistema de Administração Financeira do Estado
SP	Secretaria Provincial
SWAp	Abordagem Programática Sectorial
TdR	Termos de Referência
UE	União Europeia
UGB	Unidade Gestora Beneficiária
UGE	Unidade Gestora Executora
UGEA	Unidade Gestora Executora de Aquisições
USAID	Agência Americana de Desenvolvimento Internacional
WB	Banco Mundial



Resumo executivo

Os **antecedentes do programa** se situam nos inícios da Cooperação Espanhola em Cabo Delgado, a finais da década dos 90s. Entre 2001 e 2009, AECID outorgou as diversas administrações e instituições públicas da província de Cabo Delgado um conjunto de subvenções que foram denominadas “Programa de Fortalecimento Institucional ao Governo da província de Cabo Delgado” (PFICD), em diferentes sectores de intervenção: Agricultura, Acção Ambiental, Turismo, Mulher e Acção Social, Planificação e Finanças e Obras Públicas. A partir de 2010 o programa entrou numa terceira fase (2010-14), de maior focalização no sector da governação. Nesta fase mudou-se o sistema de gestão, passando-se da gestão de projectos com ferramentas ad-hoc para a gestão de fundos transferidos a semelhança do apoio orçamental.

A avaliação está centrada nesta Fase-III 2010-14, sendo os **objectivos da avaliação** os seguintes: 1. Compreender e avaliar a lógica do programa e a sua pertinência no contexto actual da província de Cabo Delgado e de Moçambique; 2. Analisar o modelo de gestão do programa no referente a planificação, coordenação, gestão e execução dos recursos alocados para a sua implementação; e 3. Conhecer os resultados atingidos e a sustentabilidade.

De acordo como os TdR, a **metodologia da avaliação** olhou para o programa numa perspectiva sistémica, pretendendo analisar os aspectos ou elementos chave que configuram cada uma das diferentes dimensões da Lógica do Programa (Contexto; Identificação e Desenho; Modelo de Gestão; Resultados a vários níveis), assim como a relação entre estes elementos. Dado que o PFICD não tem documentos de identificação e formulação que explicitem esta lógica, foi preciso reconstruí-la. A análise avaliativa refere-se a esta lógica reconstruída.

Se estabeleceram como **critérios da avaliação** os seguintes: Pertinência (Coerência da lógica do programa, Pertinência no contexto actual), Idoneidade do modelo de gestão (Adequação dos processos de gestão e dos recursos para a consecução dos objectivos), Eficácia (Consecução de resultados), Sustentabilidade e aplicação dos princípios da Declaração de Paris. As perguntas de avaliação previstas nos TdR foram revistas e organizadas em áreas de análise, a partir das quais foi estruturada a Matriz de Avaliação.

O **trabalho de campo** foi executado durante duas semanas por três membros da equipa de avaliação. As características dos principais actores, as possibilidades de acesso ao seu pessoal e o tempo disponível foram determinantes para a escolha das técnicas de recolha de informações, que foram: 45 entrevistas com as principais instituições beneficiárias, Ministérios, outros programas e doadores e sociedade civil em Cabo Delgado; 5 grupos de discussão temática nas áreas chave em Planificação e Gestão das Finanças Públicas (PeGFP); 3 entrevistas de grupo com o pessoal das secretarias distritais; dois encontros com todos os parceiros do programa e outros actores. Toda a informação recolhida foi codificada de acordo com as áreas de análise, processada e analisada mediante uma base de dados relacional.

Para **contrastar a informação** realizou-se uma ampla consulta de documentação de contexto e técnica; processou-se uma extensa solicitação adicional de informação aos diferentes departamentos implicados nas áreas PeGFP; a partir da informação disponível nos planos anuais e relatórios da Província 2010-14, foi reconstruída e sistematizada a actuação dos departamentos PeGFP no período, constituindo uma referência para valorar a contribuição do PFICD; finalmente, o rascunho do relatório foi amplamente revisto pelos actores envolvidos em Cabo Delgado.

O programa foi concebido como um apoio ao orçamento das instituições da Província, pelo que durante a sua **Identificação e Desenho** não foi elaborado um documento próprio de formulação para a Fase-III. O Memorando de Entendimento (MdE) entre o Governo Provincial e AECID estabeleceu como finalidade o apoio orçamental para a execução do Plano Estratégico da Província 2010-14, com atenção ao fortalecimento institucional das administrações parceiras. No quadro do MdE foram aprovadas entre 2010 e 2014 seis subvenções, por um valor total de 2.680.512 Euros. Nos dois primeiros anos o programa abrangeu 7 instituições em diferentes sectores: Direcção Provincial do Plano e Finanças (DPPF), Direcção Provincial do Turismo (DPTUR), Direcção Provincial para Coordenação da Acção Ambiental (DPCAA), Direcção Provincial das Obras Públicas e Habitação (DPOPH), Direcção Provincial Mulher e Acção Social (DPMAS), Direcção Provincial de Agricultura (DPA), Governo do Distrito de Ibo (GDI). A partir de 2012 o programa deixou de trabalhar com a DPA, DPMAS e DPCAA, e incorporou a Secretaria Provincial (SP). Em 2014 o PFICD incluiu o Balcão de Atendimento Único (BAU), sendo 5 as instituições apoiadas neste último ano.

A determinação de sectores/instituições em cada fase do PFICD dependeu das prioridades estratégicas da AECID e do Governo Provincial, assim como do volume de fundos disponíveis (reduzido num 35% a partir de 2013 como consequência da forte redução da AOD espanhola a nível de Moçambique e global). O orçamento médio anual por instituição foi o seguinte: DPPF 272.450€; SP 59.343€; DPOPH 35.211€; Gov Ibo 167.448€; DPA 130.866€; DPTUR 99.692€; DPMAS 50.276€; DPCAA 129.360€; BAU 67.538€.

Ao longo do programa houve uma crescente focalização no âmbito PeGFP, com base nas actividades executadas pela DPPF e SP. A parte do orçamento total destinada a PeGFP aumentou entre 2010 e 2014 como segue: 31%, 46%, 46%, 55%, 87%. A importância do âmbito PeGFP também se reflecte na evolução dos objectivos das 6 subvenções que fazem parte do PFICD-III: as duas primeiras subvenções têm por objectivo “Contribuir para o combate contra a pobreza absoluta na província de Cabo Delgado”, enquanto as quatro últimas focalizam nos objectivos traçados no Plano PEFA.

Como referência para a execução do PFICD foram elaborados dois documentos: o “Plano Estratégico de Cabo Delgado 2010-14” (PEDCD) e o “Plano de Acção de Despesa Pública e Responsabilidade Financeira 2010 -2014” (“Plano PEFA”). Na prática o PEDCD não tem sido propriamente um instrumento guia da execução do PFICD: no âmbito PeGFP, limita-se a orientações gerais que não supõem uma priorização com respeito ao Plano Quinquenal do Governo 2010-14, muito mais detalhado; nos outros sectores, os investimentos são principalmente para o fortalecimento institucional (DPA 85%, DPTUR 98%, DPCAA 96%), intervindo o PFICD escassamente na implementação sectorial, excepto no caso da DPOPH (36%) e Gov Ibo (44%). Pelo contrário, o Plano PEFA tem sido uma referência fundamental para o PFICD, 72% das actividades PeGFP planificadas se correspondem com o Plano PEFA. O PFICD contribuiu para implementar 57% das actividades previstas no Plano PEFA; em termos financeiros, a contribuição foi muito importante em todas as áreas, variando entre 39% e 79% do orçamento total.

A preparação do PFICD não incluiu uma conceptualização, diagnóstico e planificação formal do fortalecimento institucional pretendido. Na prática o PFICD aplicou para todos os parceiros um conjunto de estratégias prioritárias: afectação de pessoal qualificado; capacitação; apetrechamento das instituições; construção/reabilitação de infra-estruturas; melhoria de sistemas e procedimentos. Como se resume nos pontos seguintes, os resultados conseguidos por o PFICD e as problemáticas ainda existentes continuam a justificar estas estratégias, mas o contexto institucional actual tem avançado notavelmente e pode-se aumentar a eficácia melhorando o enfoque de fortalecimento institucional. O Quadro 1 resume as recomendações para repensar e desenvolver o modelo de fortalecimento institucional a utilizar em próximas etapas.

Este modelo será útil para avaliar os resultados. Pelas limitações próprias das instituições participantes no programa e os limites temporais e orçamentais do exercício avaliativo, é muito difícil reconstruir a posteriori estes resultados. Durante a Fase de Gabinete fez-se um trabalho preparatório de conceptualização do fortalecimento institucional que pode servir de ponto de partida. A partir de esta conceptualização acordou-se limitar a análise ao âmbito PeGFP com um enfoque de capacidade institucional.

Ao nível nacional não existem ferramentas para guiar os processos de desenvolvimento ou apoio institucional. As entrevistas com responsáveis destas áreas ao nível ministerial indicam que uma possível iniciativa que desenvolva em maior profundidade o enfoque de fortalecimento institucional seria bem recebida.

No âmbito PeGFP, o PFICD 2010-14 assumiu a avaliação PEFA 2009 e o Plano de Acção PEFA 2010-14 como o quadro estratégico e operativo. O Plano PEFA é bem apreciado pela DPPF e SP, embora o inquérito realizado indica que unicamente 54% das pessoas consultadas consideram que as acções são geradoras de mudanças, o que significa que futuros planos deverão ser mais estratégicos. Para a análise deste estudo de avaliação, a partir do Plano PEFA foi reconstruída a Lógica do Programa em PeGFP, estabelecendo um quadro de resultados e indicadores a partir dos quais se avalia o alcance do Programa. As actividades executadas pelo PFICD foram agrupadas em áreas de actividade para cada resultado, analisando-se cada uma delas em separado. Futuras fases do PFICD deveriam concretizar os resultados esperados, com indicadores intermédios e finais que permitam guiar e avaliar o progresso, assim como as estratégias utilizadas.

Tabla 1. Recomendações para repensar o fortalecimento institucional

1. Sistematizar e desenvolver o enfoque do fortalecimento institucional
1.1. Conceptualizar o fortalecimento institucional e precisar resultados esperados.
1.2. Elaborar diagnósticos institucionais.
1.3. Incorporar/reforçar estratégias em gestão de recursos humanos, avaliação do desempenho e melhoria de procedimentos.
1.4. Impulsar a participação e iniciativa do pessoal das instituições no processo de fortalecimento.
1.5. Rever a estratégia de capacitações, mudando a um enfoque de "saber fazer".
1.6. Melhorar os processos de indução do novo pessoal.
1.7. Assistir as instituições na elaboração de planos de desenvolvimento institucional.
1.8. Formalizar espaços específicos de intercâmbio e aprendizagem entre as instituições.
1.9. Socializar/envolver os ministérios no enfoque de fortalecimento institucional.
2. Definir critérios para seleccionar instituições a fortalecer

Um aspecto determinante do **Modelo de Gestão** do PFICD foi a decisão de gerir as subvenções

a partir dos instrumentos próprios de planificação e gestão do GdM. Entre 2001 e 2009 AECID geriu as subvenções do PFICD como projectos, com instrumentos ad-hoc. Neste mesmo período temporal, o GdM e o conjunto dos doadores desenvolveram uma relação de muita colaboração e proximidade, duplicando-se a AOD total com uma crescente utilização de instrumentos harmonizados. No quadro da Declaração de Paris, a harmonização da cooperação internacional em Moçambique considerava-se um exemplo ao nível internacional, tendo sido assinado em 2009 o segundo acordo entre o GdM e os doadores para o período 2010-14. Nesta tendência enquadra-se a decisão da AECID e o Governo Provincial de gerir a fase III do PFICD a semelhança do que é um apoio orçamental.

Em consequência, a planificação do PFICD tem sido feita de acordo ao ciclo anual e procedimentos do sistema de planificação nacional. As instituições elaboraram os seus planos anuais tendo em conta os recursos aportados pela AECID, sendo acordada a atribuição de orçamento pelo Comité de Monitoria (CM). A execução das actividades do PFICD foi feita pelas instituições de acordo aos procedimentos governamentais, não existindo diferenças entre as actividades financiadas com fundos do PFICD e as executadas com fundos do Orçamento do Estado. Contudo, o PFICD introduziu mecanismos adicionais de controlo: Monitoria semestral da execução das actividades pelo Comité de Monitoria; monitoria trimestral da execução orçamental pelo Subcomité; actualização trimestral, semestral e anual da execução orçamental, tarefa apoiada pelo pessoal contratado pela AECID; Auditoria e avaliação externa.

Por outra parte, os mecanismos do sistema nacional de planificação são ainda insuficientes para apoiar o processo de monitoria e avaliação, orientado na consecução de produtos, fraco acompanhamento dos resultados/efeitos e monitoria insuficiente, especialmente da qualidade dos produtos e da valorização monetária. O PFICD não teve um quadro preciso de indicadores de resultados e metas claras e acordadas. De facto, a insuficiência de mecanismos de monitoria dificulta o envolvimento do pessoal das instituições na melhoria da prestação de serviços. Também observam-se diferenças importantes entre o previsto nos planos de actuação e a execução final, tanto na execução efectiva das actividades como na execução orçamental e cronograma. Por outra parte, a transferência de fundos desde AECID aos parceiros

teve atrasos muito importantes nos dois primeiros anos, observando-se uma importante melhoria a partir de 2012, passando a receber os fundos ao início do ano.

A avaliação do papel do CM oferece um resultado positivo, com participação e representação activa e muito regular das instituições beneficiárias, alta avaliação da liderança e satisfação com o funcionamento do Comité. Contudo, constata-se que o CM teve sobretudo um carácter operativo, centrado na execução dos planos das instituições, não foi um espaço para partilhar aprendizagem sobre os processos de fortalecimento institucional. A gestão do PFICD limitou-se a gerir a planificação de actividades, o programa não desenvolveu uma orientação a resultados, uma fraqueza que afecta ao conjunto do sistema governamental. A orientação a resultados é particularmente recomendável em programas donde os efeitos se conseguem a longo prazo e podem não ser facilmente evidenciados em etapas intermédias, como é o caso do fortalecimento institucional ou a melhoria em PeGFP.

Apesar de ser concebido como um programa a semelhança do apoio orçamental, na prática AECID também jogou um papel importante na administração e coordenação do programa, dando lugar a um modelo próprio de acompanhamento altamente reconhecido e apreciado pelos parceiros, não interferindo nos processos próprios das instituições. Contudo, o modelo é frágil devido ao facto de ter apenas uma reduzida equipa da AECID em Pemba desde a redução do escritório em 2011.

Outra área onde o modelo de gestão pode ser melhorado são os espaços de participação e diálogo com a cidadania e sociedade civil, ainda incipientes, assim como a incorporação doutros doadores ao programa, especialmente aqueles interessados no fortalecimento institucional das suas instituições parceiras.

Embora o programa seja referido habitualmente como um programa de "Apoio Orçamental", não cumpre os requerimentos para ser classificado como tal. Ademais, a análise avaliativa recomenda incorporar recursos e sistemas que melhorem a gestão e a orientação a resultados, incorporando mudanças que o sistema de planificação nacional somente poderá integrar a médio prazo. Estritamente o PFICD não pode ser considerado como "Ajuda Programática", dado que não existe um processo formalizado de coordenação e harmonização com outros doadores. Contudo, existe um interes-

se crescente dos doadores em Moçambique para apoiar aos governos provinciais com programas de características similares ao PFICD, classificando o GdM esta modalidade emergente como "Apoio aos Governos Provinciais (AGP)" e recomendando aos doadores a sua inclusão dentro dos instrumentos da Ajuda Programática em Moçambique.

Tabla 2. Recomendações para desenvolver o modelo de gestão

3 . Desenvolver o modelo de gestao
1. Incluir outros doadores e apresentar o modelo como um instrumento de Apoio Programático ao nível provincial.
2. Incorporar ao PFICD planos de desenvolvimento das instituições como um elemento estrutural.
3. Programar as actividades com orientação a resultados.
4. Apoiar a busca de doadores que financiem os planos ou programas sectoriais das instituições, assim como o desenvolvimento institucional.
5. Desenvolver e aplicar sistemas de monitoria e avaliação dos planos/programas de desenvolvimento institucional e sectoriais.
6. Incorporar os principais indicadores de resultados no sistema nacional de planificação.
7. Por em funcionamento um sistema de reporte da execução técnica e financeira das actividades entanto que não seja possível com o e-SISTAFE.
8. Rever a estrutura e dinâmica do Comité de Monitoria, incluindo a monitoria e aprendizagem para o desenvolvimento institucional.
9. Aumentar a taxa de execução das actividades previstas mediante uma monitoria e reporte da execução mais efectiva.
10. Concretizar os mecanismos de diálogo regular entre o Governo Provincial, instituições públicas, doadores e sociedade civil.
11. Por parte da AECID, assegurar o posto de Coordenador do Programa a tempo inteiro, assim como pessoal de apoio técnico-administrativo.

Em **Planificação e Gestão das Finanças Públicas** o PFCID teve um alto grau de alinhamento e cobertura dos planos governamentais, actuando em 72% das acções previstas pelo Plano Quinquenal do Governo 2010-14, o principal instrumento de planificação a médio prazo, abordando a maioria das áreas de actividade principais. O principal investimento foi na área de Desenvolvimento Institucional e Profissionalização da Função Pública, alocando o 41% dos fundos totais para PeGFP. Em termos financeiros este investimento é muito importante para as instituições, representando uma média anual de 21% do orçamento das instituições neste conceito. Esta relevância em termos de investimento se reafirma considerando que supõe um 57% do orçamento do Plano PEFA, elaborado especificamente para priorizar as necessidades de fortalecimento de capacidades das instituições. Respeito aos resultados atingidos, os inquéritos

realizados indicam que as estratégias do PFICD abordaram os problemas principais, havendo contribuído para uma melhoria importante e continuada da competência técnica dos departamentos da DPPF e da SP durante os últimos anos.

Nas diferentes áreas técnicas do PeGFP, o investimento anual do PFICD foi em todos os casos importante em termos financeiros, variando entre 15% e 56% do orçamento anual de investimento da instituição, excepto nos casos da Arrecadação e Auditoria Externa onde praticamente todo o investimento correspondeu ao PFICD. Estes investimentos contribuíram para melhorar a situação da PeGFP em Cabo Delgado, medida com base nos indicadores PEFA: em 2009 17% dos indicadores da Província estavam em níveis aceitáveis, enquanto no momento actual são 29% os indicadores de nível aceitável.

Os avanços mais destacados foram alcançados na Planificação (introdução da planificação por programa e do Cenário Fiscal de Médio Prazo), nos Espaços de diálogo e coordenação (operacionalização do principal espaço de participação da sociedade civil), Gestão de aquisições (formação das unidades gestoras, supervisão e monitoria), expansão do sistema informático para a gestão das finanças públicas e-SISTAFE (acesso aumentado de 3 a 6 distritos, sobre o total de 16 -mas unicamente nas Secretarias Distritais-; introdução da e-FOLHA, melhorando o controlo dos pagamentos aos funcionários). A avaliação PEFA é também uma conquista do PFICD, contribuindo como uma boa referência e um estímulo ao Governo Provincial para aumentar a eficácia no processo de melhoria das finanças públicas.

Por outro lado, ainda não foram cumpridas algumas das expectativas identificadas no Plano PEFA na área de Planificação (avanços insuficientes na melhoria de ferramentas como o PES e BdPES; falta de acesso a informação fiscal chave a partir do portal electrónico do Governo da Província); Espaços de diálogo e coordenação (progressos mínimos na integração dos projectos externos na planificação provincial, assim com em criar mecanismos de coordenação com os doadores); Arrecadação de receitas públicas e fiscalização (sem progressos importantes); Gestão de aquisições de bens e serviços (não está garantido o controlo eficiente dos concursos públicos); e-SISTAFE (na maioria dos distritos há importantes problemas técnicos); Fundos de Desenvolvimento Distrital (os volumes de retorno são muito inferiores aos existentes em 2009); Auditoria externa (sem progressos importantes).

Os **resultados nos outros sectores** são principalmente no âmbito institucional, tendo-se assistido a integração de 62 pessoas nas instituições consideradas. Em infra-estruturas e equipamentos, destacam-se os investimentos para finalizar os escritórios da DPTUR, construir os escritórios do SDPI de Pemba Metuge (DPCAA) e reabilitar escritórios e residências oficiais no Distrito de Ibo. São também importantes os investimentos na compra de 4 viaturas e 1 tractor. Enquanto as obras de infra-estrutura pública, o PFICD tem apoiado de maneira constante a actividade de monitoria, supervisão e fiscalização de obras da DPOPH nos diferentes distritos. Contudo, o principal investimento foram as construções no Distrito de Ibo, incluindo a construção/reabilitação dos mercados de Quirimba (em funcionamento) e Vila de Ibo (fraca utilização), abertura de 4 novos poços de água e reabilitação de outros 10 no do distrito; construção de um furo em Ndagane (destruído pela inundação da zona); construção de cisternas para captura de água de chuva para seis centros escolares em Quirimba e em Matambe, as primeiras a funcionar na Ilha de Ibo.

Em relação às fases anteriores, a fase III do PFICD incorporou grandes mudanças nas prioridades e modelo de gestão. Cabe perguntar-se sobre a **pertinência no contexto actual**. Em 2001 a Província de Cabo Delgado caracterizava-se por enormes carências nas administrações para promover e implementar as políticas de descentralização e de reforma do sector público do Governo de Moçambique, consequência das mais de três décadas de conflitos armados e instabilidade. Desde aquela altura as mudanças nas instituições tem sido de envergadura e hoje existem capacidades mínimas para que as instituições desenvolvam as suas funções. Contudo, a capacidade institucional continua a limitar uma melhoria suficientemente rápida na prestação dos serviços públicos, como se observa por exemplo nos modestos progressos no PeGFP de acordo com as duas avaliações PEFA realizadas em Cabo Delgado até agora (2009 e 2012). O fortalecimento das instituições segue sendo parte nuclear da reforma do sector público, mas precisa-se avançar desde as estratégias básicas aplicadas nos anos anteriores (afectação de pessoal qualificado, apetrechamento das instituições, capacitação) para novas estratégias orientadas para mobilizar as capacidades já instaladas, utilizando melhores sistemas de planificação, monitoria e avaliação que permitam acelerar a consecução de resultados.

O contexto actual do país reforça a prioridade pelo sector da Governação e a Gestão das Finanças Públicas. As gigantescas reservas de gás recuperável na Bacia do Rovuma em Cabo Delgado transformam completamente o cenário a médio prazo da economia de Moçambique e da Província de Cabo Delgado. A questão central é se Moçambique poderá gerir a espectacular fonte de riqueza mineral para um desenvolvimento inclusivo, e se Cabo Delgado poderá utilizar adequadamente os importantes recursos que deveria dispor como principal Província beneficiária. É preciso acelerar a preparação de um quadro legislativo e sistemas de GFP e auditoria robustos. Com o PFICD, a Cooperação Espanhola se encontra numa posição privilegiada para contribuir a enfrentar estes desafios.

Tabla 3. Recomendações para potenciar o âmbito PeGFP

4. Potenciar o ambito PeGFP
1. Formular um novo Plano PEFA com base em resultados precisos, com indicadores intermédios e finais.
2. Priorizar no novo Plano PEFA as áreas críticas com fracos resultados na fase anterior.
3. Incorporar no Plano PEFA mecanismos para a participação e apropriação por uma base ampla de actores.
4. Tratar o fortalecimento institucional da DPPF e SP como processos de referência para as outras instituições beneficiárias.
5. Reportar anualmente a execução técnica e orçamental do Plano PEFA.
6. Assegurar os fundos para a execução completa do Plano PEFA.

Assinatura de Memorando de Entendimento. © AECID Mozambique.



Pode consultar os documentos
relacionados em:

www.cooperacionespanola.es/publicaciones