



## Universidades Lusíada

Silveira, João Castel-Branco da

### **O diálogo político entre a União Europeia e Moçambique**

<http://hdl.handle.net/11067/2485>

<https://doi.org/10.34628/c9gc-ry26>

#### **Metadados**

**Data de Publicação**

2014

**Resumo**

O presente artigo pretende analisar a forma como se processa o diálogo político entre a União Europeia e Moçambique, nomeadamente quanto à elaboração de agendas comuns e definição de prioridades, tendo presente o contexto político e socioeconómico moçambicano e o quadro institucional ali existente no âmbito da cooperação internacional. São apresentados alguns exemplos de temas escolhidos para as sessões de diálogo político ao abrigo do artigo 8º de Cotonou, com base na experiência profissional d...

**Palavras Chave**

Países da União Europeia - Relações externas - Moçambique, Moçambique - Relações externas - Países da União Europeia, Moçambique - Política e governo - 1994-

**Tipo**

article

**Revisão de Pares**

Não

**Coleções**

[ULL-FCHS] LPIS, n. 10 (2014)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-04-23T12:51:10Z com informação proveniente do Repositório

# **O DIÁLOGO POLÍTICO ENTRE A UNIÃO EUROPEIA E MOÇAMBIQUE**

**João Castel-Branco da Silveira**  
**Licenciado em Ciência Política**  
**Diplomata, Conselheiro Político da UE em Moçambique**  
[silveira.joao@gmail.com](mailto:silveira.joao@gmail.com)

**Resumo:** O presente artigo pretende analisar a forma como se processa o diálogo político entre a União Europeia e Moçambique, nomeadamente quanto à elaboração de agendas comuns e definição de prioridades, tendo presente o contexto político e socioeconómico moçambicano e o quadro institucional ali existente no âmbito da cooperação internacional. São apresentados alguns exemplos de temas escolhidos para as sessões de diálogo político ao abrigo do artigo 8º de Cotonou, com base na experiência profissional do autor, que demonstram o objetivo de se construir um diálogo “regular, abrangente, equilibrado e aprofundado, que conduza a compromissos de ambos os lados”, tal como definido no número 1 do artigo 8º.

Em simultâneo, procura-se igualmente analisar um outro formato de “diálogo político” consubstanciado no Grupo de Doadores de Apoio Direto ao Orçamento (G19), do qual a União Europeia faz igualmente parte, na medida em que ambos formatos acabam por obrigar a um acerto de agendas e de prioridades no relacionamento que a União Europeia estabelece com Moçambique, que se pretende seja equilibrado e coerente.

**Palavras-chave:** Moçambique; União Europeia; diálogo político; agenda comum; prioridades; doadores; apoio direto ao orçamento.

**Abstract:** The present paper is an attempt to analyze the political dialogue between the European Union and Mozambique, namely regarding the definition of common agendas and priorities, bearing in mind the political and socioeconomic context in Mozambique and the current institutional framework of international cooperation. Some examples of items selected for discussion under the article 8º political dialogue sessions will be presented, based on the author’s professional experience, in order to demonstrate the common objective in building a regular, comprehensive, balanced and deep political dialogue leading to commitments on both sides, as defined in number 1 of article 8º.

Simultaneously, another format of “political dialogue” promoted by the group of donors for general budget support (G19), in which the EU is also part, will be analyzed, taking into account the need to adapt agendas and priorities in both forums in the relation between the European Union and Mozambique, a relation that is supposed to be balanced and coherent.

**Key-words:** Mozambique; European Union; political dialogue; common agenda; priorities; donors; general budget support.

## 1. Introdução

O relacionamento institucional entre a União Europeia e Moçambique tem por base o Acordo de Cotonou, assinado a 23 de Junho de 2000, entre a então Comissão Europeia e os Estados de África, Caraíbas e Pacífico (ACP). Desde então, e sobretudo após as revisões de 2005 e 2010<sup>1</sup>, a União Europeia tem promovido uma parceria estratégica com Moçambique, cujos principais objetivos são a erradicação da pobreza e o desenvolvimento social e económico sustentável, através de uma cooperação ativa em áreas de interesse comum.

Com Cotonou como principal referência, a União Europeia tem procurado projetar o seu papel de ator internacional, nas suas diversas vertentes, consolidando a sua presença em Moçambique e nos demais Estados ACP. Os diversos mecanismos financeiros e de cooperação para o desenvolvimento, dos quais se destaca o Fundo Europeu para o Desenvolvimento (FED), têm permitido à União conduzir uma política de cooperação para o desenvolvimento eficiente e coerente com os princípios que advoga.

As revisões de que foi alvo, em 2005 e 2010, permitiram adaptar Cotonou à realidade dos tempos, acompanhando a evolução e dinamismo das relações políticas, económicas, comerciais e de desenvolvimento estabelecidas com Moçambique, ao incluir novas áreas de atuação e uma maior eficiência e eficácia na cooperação, alargando a participação e o diálogo à sociedade civil e a atores não estatais, promovendo a integração regional e o cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento do Milénio.

Um dos principais vetores do Acordo de Cotonou, presente e consistentemente vincado nas duas revisões operadas, passa por consolidar uma dimensão política no relacionamento entre as partes, através do estabelecimento de um diálogo político “regular, abrangente, equilibrado e aprofundado, que conduza a compromissos de ambos os lados”, tal como definido no número 1 do artigo 8º.

Como refere Françoise Moreau, “*dialogue plays a key role in the success of development cooperation activities, and the political dimension of poverty-reduction strategies and sustainability is henceforth acknowledged to be an integral part of development processes*”<sup>2</sup>. Trata-se, pois, de utilizar o diálogo como forma de criar uma relação sólida e coerente com os valores e princípios da União Europeia,

---

<sup>1</sup> O Acordo de Cotonou prevê, no número 3 do artigo 95º a possibilidade de se efetuarem revisões a cada 5 anos, a saber: “ (...) a Comunidade e os Estados-Membros, por um lado, e os Estados ACP, por outro, notificam a outra Parte das disposições que pretendem reexaminar, com vista a uma eventual alteração do Acordo.” Foi isto que sucedeu na primeira revisão, aprovada no Luxemburgo a 25 de junho de 2005, e na segunda revisão, aprovada em Ouagadougou, Burkina Faso, a 22 de junho de 2010.

<sup>2</sup> Françoise Moreau *in* The Cotonou Agreement, Building on the experience of 30 years of ACP-EC partnership, European Commission, 2006.

nomeadamente quanto ao respeito pelos Direitos Humanos, princípios democráticos e Estado de Direito e quanto aos objetivos que se pretendem alcançar no relacionamento entre esta e os Estados ACP.

A sistematização do diálogo político entre a União Europeia e Moçambique, permite assim “facilitar a definição de prioridades e agendas comuns, nomeadamente reconhecendo os laços existentes entre os diferentes aspetos das relações entre as Partes e as diversas áreas de cooperação previstas no Acordo”, tal como previsto no número 2 do já mencionado artigo 8º. Acresce que esta abrangência de temas passíveis de ser incluídos numa agenda comum, permite contribuir “para a paz, a segurança e a estabilidade”, promovendo “um contexto político estável e democrático” (número 3 do artigo 8º).

O presente artigo pretende analisar a forma como se processa o diálogo político entre a União Europeia e Moçambique, designadamente quanto à elaboração de agendas comuns e definição de prioridades, tendo presente a realidade política, económica e social moçambicana e o quadro institucional existente no âmbito da cooperação internacional. Tal deve-se ao facto de existir um outro formato de “diálogo político” consubstanciado no Grupo de Doadores de Apoio Direto ao Orçamento (G19), do qual a União Europeia faz igualmente parte e que procuraremos também analisar, na medida em que ambos formatos acabam por obrigar a um acerto de agendas e de prioridades no relacionamento que a União Europeia estabelece com Moçambique.

## **2. A União Europeia e Moçambique: o diálogo político ao abrigo do artigo 8º de Cotonou e a sua relevância**

Moçambique tem vindo a assumir-se como um parceiro incontornável da União Europeia, prioritário para a cooperação e destino crescentemente preferencial para os investimentos europeus, quer ao nível da União, quer mesmo de um conjunto assinalável de Estados-Membros entre os quais se inclui, naturalmente, Portugal. Os elevados recursos naturais que detém, nomeadamente carvão e gás natural, fazem com que Moçambique se afirme cada vez mais como um dos países africanos com maior potencial de crescimento económico.

Ao nível da cooperação para o desenvolvimento, Moçambique verá aumentar a verba que lhe está destinada ao abrigo do 11º FED para um montante de € 734 milhões, o valor mais alto de entre os países africanos de língua oficial portuguesa.<sup>3</sup> Este 11º FED será executado entre 2014 e 2020, substituindo assim um já expressivo 10º FED (2008 - 2013) que ultrapassou os € 622 milhões, com projetos prioritários na área da boa governação, do Estado de Direito, do apoio à sociedade civil e atores não estatais, na agricultura e desenvolvimento rural e nas infraestruturas.

Um outro exemplo bem demonstrativo da importância política e estratégica

---

<sup>3</sup> Os valores do 11.º FED disponíveis para os restantes países africanos de língua oficial portuguesa são: Angola (€ 210 Milhões), Cabo Verde (€ 55 Milhões), Guiné-Bissau (€ 127,5 Milhões) e São Tomé e Príncipe (€ 28 Milhões). Se juntarmos Timor-Leste, a União Europeia irá disponibilizar através do 11.º FED o total de € 1.249 Milhões ao grupo PALOP / TL (fonte Comissão Europeia).

que a União Europeia atribui a Moçambique, incluindo a perspetiva regional, é o facto de ser um dos países africanos onde se implementaram o maior número de Missões de Observação Eleitoral da União Europeia<sup>4</sup>, o que representa bem o cuidado como os parceiros europeus acompanham o processo de consolidação da democracia moçambicana desde a assinatura dos Acordos Gerais de Paz em 1992.

As sessões de diálogo político que a União Europeia estabelece com Moçambique, ao abrigo do artigo 8º do Acordo de Cotonou, constituem pois um elemento central dessa relação, permitindo analisar, semestralmente, os principais pontos de uma agenda política e económica de interesse comum.

A responsabilidade na preparação das sessões de diálogo político cabe, respetivamente, à Delegação da União Europeia em Maputo e ao Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação da República de Moçambique (MINEC). A preparação da agenda e dos temas que nela constam é conduzida, pela parte europeia, em estreita colaboração com os Estados-Membros da União. Esta coordenação faz-se de modo efetivo, através de consulta direta, com as missões diplomáticas acreditadas e residentes na capital moçambicana<sup>5</sup>, para além de se manterem constantemente informadas as demais missões diplomáticas de Estados-Membros acreditadas em Moçambique, mas não residentes. Com base na agenda acordada, e sempre que se justifica, o MINEC procura envolver os Ministérios sectoriais responsáveis por áreas de cooperação com a União Europeia.

Este exercício torna-se particularmente interessante quando executado desde Maputo, pelas próprias características da relação que a União Europeia tem com Moçambique e pelo atual momento social, político e económico que se vive naquele País. A vivacidade e o dinamismo da agenda política moçambicana e a sobreposição de interesses, sejam estes bilaterais ou multilaterais, contribuem para que a União Europeia e os seus Estados-Membros atribuam uma importância singular a estas sessões de diálogo político.

Como já referido, Cotonou define no seu artigo 8º a necessidade de se construir uma agenda abrangente, diríamos mesmo exaustiva, por “incidir sobre todos os objetivos e finalidades previstos” no Acordo. Isto obriga a União Europeia e os seus Estados-Membros a ter o dever de suscitar todas as questões que entenda no quadro do seu relacionamento com Moçambique, desde o mais elementar respeito pelo Estado de Direito às questões de transparência, combate à corrupção e a uma natural (e necessária) avaliação da situação de política interna moçambicana, como veremos adiante.

Por outro lado, a parte moçambicana pretende naturalmente assumir um diálogo entre partes iguais, definindo também as suas próprias prioridades para cada reunião e o conseqüente debate que ali se estabelece. A preparação da agenda

---

<sup>4</sup> No âmbito do seu longo compromisso com o processo de democratização em Moçambique, a União Europeia enviou cinco Missões de Observação Eleitoral (MOE) a Moçambique: em 1994, 1999, 2004 e 2009 para as eleições gerais e em 2003 para as eleições municipais. Ver “*Resumo da Missão de Acompanhamento Eleitoral Moçambique 2013*”.

<sup>5</sup> Existem 13 Estados-Membros com missões diplomáticas acreditadas e residentes em Maputo, a saber: Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Itália, Irlanda, Países Baixos, Portugal, Reino Unido e Suécia.

das sessões de diálogo político transforma-se assim num exercício diplomático pleno de vitalidade, em que ambas as partes sugerem temas e procuram alcançar uma agenda equilibrada e consensual, adaptada à realidade e ao contexto moçambicano, procurando respeitar os valores e princípios fundamentais da União Europeia e a soberania do Governo de Moçambique.

### Mapa de Moçambique<sup>6</sup>



6 Disponível em <http://www.africa-turismo.com/mapas/mocambique.htm>

Deste modo, as sessões de diálogo político procuram observar questões fulcrais e os princípios fundamentais da União Europeia, tais como o respeito pelos Direitos Humanos, a boa governação, o respeito pelos princípios democráticos e a defesa de um verdadeiro Estado de Direito. Mas permitem igualmente debater a situação de política interna em Moçambique, numa base de respeito e transparência, nomeadamente a tensão existente entre a RENAMO<sup>7</sup> e o Governo, que se tem vindo a acentuar desde 2012 causando apreensão no seio da população e entre a própria comunidade internacional. A consolidação do sistema democrático e multipartidário em Moçambique, em particular quanto à necessidade de um maior espaço político de atuação para os partidos da oposição, dos quais se destacam RENAMO e MDM<sup>8</sup>, costuma também ser incluído no debate. Durante o ano de 2012 e princípio de 2013, a revisão da legislação eleitoral e a revisão da Constituição pelo Parlamento moçambicano constaram da agenda por sugestão de ambas as partes.

Em simultâneo, as medidas e políticas de combate à corrupção e a defesa de uma maior transparência na gestão e na implementação de contratos públicos são analisadas por proposta da União Europeia, tal como previsto em Cotonou. Tem sido igualmente comum analisar o contexto socioeconómico de Moçambique e os seus desenvolvimentos, principalmente quanto aos mega-investimentos na gestão dos recursos naturais, bem como as questões de segurança, de onde se destaca o surgimento de uma onda de raptos com especial incidência na cidade de Maputo. A necessidade de se reforçar o direito à liberdade de associação também tem surgido na discussão, aspeto que será adiante aprofundado.

Numa perspetiva de equilíbrio, Moçambique aproveita estas sessões para colher impressões dos seus parceiros europeus sobre a situação política e económica na Europa, procurando sempre avaliar os impactos da atual crise financeira na própria relação de parceria que mantém com a grande maioria dos Estados-Membros da União Europeia, dos quais se destacam naturalmente os que têm missões diplomáticas acreditadas e residentes em Maputo.

As questões de interesse regional africano, nas suas vertentes económicas, políticas e de segurança são também tidas em conta, com claros benefícios para ambas as partes. Moçambique utiliza este fórum para apresentar as suas prioridades de política externa regional, com particular enfoque no espaço geográfico e geoestratégico da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (geralmente conhecida pela sua designação anglófona *Southern Africa Development Community - SADC*), organização a que presidiu em 2012/2013 e na Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), organização a que preside

---

<sup>7</sup> RENAMO - Resistência Nacional Moçambicana, partido político liderado por Afonso Dhlakama, que tem por origem o movimento de guerrilha com o mesmo nome, que combateu o Governo moçambicano durante cerca de 16 anos. Sendo uma das partes no Acordo Geral de Paz assinado em Roma, em 1992, a RENAMO é hoje o principal partido político da oposição. Para mais informações, aconselhamos a consulta: <http://www.renamo.org.mz/>

<sup>8</sup> MDM - Movimento Democrático de Moçambique, partido político criado em 2009 por Daviz Simango, Presidente do Conselho Municipal da Beira e ex-dirigente da RENAMO. Para mais informações, aconselhamos a consulta: <http://www.mdm.org.mz/>

atualmente<sup>9</sup>, bem como as suas prioridades no seio da própria União Africana.

Por seu turno, a União Europeia partilha com Moçambique as suas posições em relação aos países e organizações da região, dos quais se destacam o Zimbabwe, a República Democrática do Congo ou Madagáscar, o conflito na Região dos Grandes Lagos, o relacionamento entre a União Europeia e a SADC, ou casos pontuais de instabilidade política tais como a questão da delimitação da fronteira comum do Lago Niassa entre os vizinhos Malawi e Tanzânia.

Desde 2012 que a crise política na Guiné-Bissau<sup>10</sup> tem feito parte das sessões de diálogo político estabelecidas em Maputo, dado Moçambique ter assumido a Presidência da CPLP na sua IX Cimeira de Chefes de Estado e de Governo, que teve lugar em Maputo a 20 de julho de 2012, ou seja, aproximadamente 3 meses depois do golpe de Estado em Bissau. As questões de segurança marítima, designadamente o combate à pirataria na costa oriental africana e as atividades da Operação Atalanta / EU NAVFOR, têm igualmente feito parte da agenda comum especialmente depois da captura do navio de pesca “Vega 5”, a 27 de dezembro de 2010, que se encontrava a pescar ao largo do Canal de Moçambique. Tratando-se de um navio de pesca europeu, pertencente à empresa espanhola Pescanova, a Delegação da União Europeia em Maputo tratou de sugerir a inclusão deste tema na agenda, mesmo após a libertação do navio, em março de 2011.

### 3. A preparação da agenda: quatro exemplos em maior detalhe

O exercício de preparação de uma agenda comum obriga, como já mencionado, à definição de prioridades entre ambas as partes e à identificação de objetivos comuns, ou seja, obriga a que se comece por assumir o que União Europeia e Estados-Membros, por um lado, e Governo Moçambicano, por outro, pretendem retirar de cada sessão de diálogo político, do ponto de vista político, substantivo e até mesmo mediático. Como já aqui foi salientado, este exercício torna-se particularmente interessante em Maputo uma vez que existe um outro *fórum* mais alargado do Grupo de Doadores de Apoio Direto ao Orçamento (G19), onde muitas das questões abrangidas pelo artigo 8º de Cotonou são discutidas com o Governo de Moçambique.

Deste modo, na preparação de uma sessão de diálogo político ao abrigo do artigo 8º de Cotonou em Maputo, as duas partes começam por procurar definir quais os temas que serão abordados e quais os que se opta por não discutir, ou por se considerarem pouco relevantes, ou porque esses temas serão discutidos no G19, procurando preservar sempre uma *rationale* de equilíbrio, respeito e coerência. A experiência adquirida na definição, preparação e acompanhamento

---

<sup>9</sup> Moçambique detém a Presidência da CPLP desde 2012. A Cimeira de Díli, agendada para julho do corrente ano, marcará o início da presidência timorense da CPLP e o conseqüente termo da presidência moçambicana.

<sup>10</sup> O golpe de Estado operado pelos militares em Abril de 2012, no decurso da segunda volta das eleições presidenciais na Guiné-Bissau, conduziu o país para um isolamento internacional, dado o não reconhecimento das autoridades “de facto” que governam o país desde então. O acompanhamento desta crise política fez parte da agenda das sessões de diálogo político com Moçambique em 2012 e 2013.

de três sessões de diálogo político ao abrigo do artigo 8º de Cotonou (junho e novembro de 2012 e julho de 2013) permite-nos descrever quatro exemplos práticos do processo negocial e definição da uma agenda comum, bem demonstrativos do interesse deste debate e das opções – nem sempre fáceis – que os parceiros europeus tomam em função de um diálogo “regular, abrangente, equilibrado e aprofundado, que conduza a compromissos de ambos os lados”, tal como definido no número 1 do artigo 8º.

Procuraremos, assim, olhar para (i) a Penitenciária Industrial de Nampula e o Centro de Investigação em Saúde da Manhica, dois exemplos de projetos de cooperação da União Europeia, cuja correta implementação e execução apresenta benefícios diretos para Moçambique, (ii) o direito de Associação e registo da LAMBDA, um exemplo que constitui um desafio para os parceiros europeus, por se sentirem divididos entre o dever de o debater e os ganhos objetivos de tal discussão, e (iii) a avaliação e o impacto da cooperação com a União Europeia, um tema abrangente, de análise, sugerido pela parte moçambicana com o objetivo claro de valorizar a relação com a União Europeia.

#### **(i) A Penitenciária Industrial de Nampula e o Centro de Investigação em Saúde da Manhica**

A sugestão de incluir estes dois exemplos de cooperação na sessão do diálogo político de julho de 2013 partiu da Delegação da União Europeia em Maputo e teve, desde o início, a imediata aceitação do MINEC moçambicano. A intenção era clara: poder valorizar dois exemplos concretos e positivos em que, através de financiamento europeu e com o apoio dos Estados-Membros, se contribuía para um maior desenvolvimento e progresso de determinados setores da vida moçambicana. O projeto “*VIDA INTERIOR: Projeto para a melhoria dos serviços básicos nas prisões da Província de Nampula*”, financiado pela União Europeia e implementado pela Organização Não Governamental italiana *Progettomondo Mlal*, consistiu na renovação e melhoramento da Penitenciária Industrial de Nampula, não só em termos de instalações, como também através da implementação de medidas de apoio e reinserção social dos detidos, tais como a capacitação e formação profissional ou a criação de parcerias com empresas do setor privado na Província de Nampula. O referido projeto teve um impacto direto na melhoria das condições de vida dos detidos, criando igualmente boas perspetivas de poderem vir a ocupar um lugar na sociedade local de Nampula, uma vez terminado o período de detenção. Numa visita ao terreno em abril de 2013, os Chefes de Missão da União Europeia em Moçambique visitaram a Penitenciária Industrial de Nampula, tendo desse modo confirmado como o projeto estava a ser bem implementado, fruto de uma gestão eficaz e eficiente da referida ONGD italiana, da própria direção da Penitenciária e do Ministério da Justiça moçambicano. Foi neste contexto que pretenderam incluir este exemplo na agenda do diálogo político de julho de 2013.

Num contexto semelhante, a inclusão de uma curta apresentação do Centro de Investigação em Saúde da Manhica (CISM), foi sugerido pela Delegação da União Europeia em Maputo e por Espanha, através da sua embaixada na capital

moçambicana. Espanha tem desempenhado o papel de principal mentor e financiador deste projeto, um caso feliz de “apropriação” por parte das autoridades moçambicanas, que corresponde em pleno aos princípios fundamentais de Cotonou e da “agenda relativa à eficácia da ajuda acordada a nível internacional no que respeita à apropriação, alinhamento, (...) e responsabilização recíproca” tal como descrito no artigo 2º do Acordo de Cotonou. O CISM é um centro de investigação que tem como principal missão o desenvolvimento de uma vacina contra a malária, bem como a análise e desenvolvimento de estudos demográficos e epidemiológicos sobre o VIH e a Tuberculose em Moçambique. O CISM é gerido pela Fundação Manhica, cujo Presidente é o médico e ex-Primeiro-Ministro Pascoal Mocumbi, tendo ainda como membros do Conselho de Administração representantes do Ministério da Saúde moçambicano e da Universidade Eduardo Mondlane, entre outras instituições moçambicanas. Espanha garante o financiamento dos custos de funcionamento do CISM, concedendo ao Centro a estabilidade necessária para o regular desenvolvimento das suas operações de pesquisa e investigação, dando desse modo alguma liberdade e flexibilidade à administração do CISM para apostar na investigação e abrir portas a outras fontes de financiamento tais como os apoios da *Bill & Melinda Gates Foundation* ou da *GAVI Alliance*.

**(ii) O Direito de Associação: o registo da LAMBDA**

Por proposta da Delegação da União Europeia em Maputo, a questão do registo e regularização da LAMBDA – Associação Moçambicana para Defesa das Minorias Sexuais foi incluída na agenda da sessão de diálogo político de junho de 2012. Desde 2008 que esta associação aguarda, nos termos da lei, por uma autorização de registo por parte das autoridades moçambicanas. Trata-se portanto de uma matéria fundamental de Direitos Humanos – a liberdade de associação – e do registo de uma associação que pretende defender as minorias sexuais em Moçambique. O tema, apesar de ter sido aceite pela parte moçambicana, não teve discussão consensual. Face a isso, a União Europeia entendeu que, apesar do respeito pela diversidade e Direitos Humanos ser uma prioridade da sua agenda, na discussão e preparação de agendas deve prevalecer o equilíbrio e a moderação, adequando-as à realidade moçambicana. Não existindo um particular benefício em levantar esta questão de forma sistemática, ou seja, em todas as sessões de diálogo político, e tendo presentes as inúmeras outras prioridades sociais, económicas e políticas em Moçambique, a União Europeia optou por não voltar a levantar este tema nas duas sessões seguintes, em novembro de 2012 e julho de 2013.

**(iii) A avaliação e o impacto da cooperação com a União Europeia**

Na sessão de julho de 2013, o Governo moçambicano, através do MINEC, propôs debater e avaliar o impacto da cooperação com a União Europeia. A intenção era a de procurar valorizar a relação com a União Europeia e os seus Estados-Membros, o impacto da respetiva cooperação em Moçambique e os inúmeros casos de sucesso existentes, que permitiam classificar como mutuamente vantajosa a relação entre ambas as partes. Esta valorização do relacionamento com a União Europeia permitiria igualmente valorizar o diálogo

político ao abrigo do artigo 8º de Cotonou.

A Delegação em Maputo e os Estados-Membros consideraram positiva e construtiva esta abordagem, aceitando naturalmente avaliar o impacto da sua cooperação com Moçambique. A ocasião foi ainda aproveitada para sublinhar o papel da União Europeia e dos Estados-Membros enquanto principais investidores em Moçambique, reforçando igualmente o papel do setor privado europeu no desenvolvimento de Moçambique. Em simultâneo, a discussão permitiu refletir sobre o que se pretende atingir no futuro, isto é, qual o grau de ambição que europeus e moçambicanos pretendem almejar.

O debate permitiu reforçar o papel da União Europeia e destacar Moçambique enquanto prioridade, salientando porém que no futuro – em particular no período de implementação do 11º Fundo Europeu de Desenvolvimento – será concedida uma maior atenção a resultados obtidos, nomeadamente em termos de combate à pobreza e desenvolvimento sustentável do país, bem como ao fortalecimento do Estado de Direito.

#### 4. O outro diálogo político em Moçambique

Sendo o principal doador internacional<sup>11</sup> em Moçambique, a União Europeia integra igualmente o Grupo dos “Parceiros de Apoio Programático”<sup>12</sup> (grupo de doadores de apoio direto ao orçamento), geralmente conhecido por G 19, isto é, o grupo dos países e organismos multilaterais que contribuem com ajuda direta ao orçamento geral do Estado moçambicano.

Para além da União Europeia, o grupo é composto atualmente pela Alemanha, Áustria, Canadá, Dinamarca, Finlândia, França, Irlanda, Itália, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suécia, Suíça, o Banco Mundial e o Banco Africano para o Desenvolvimento, contando ainda com os observadores Fundo Monetário Internacional, Nações Unidas (PNUD), Estados Unidos da América e Japão.<sup>13</sup> Esta modalidade de ajuda ao desenvolvimento em Moçambique teve a sua origem em 2000, procurando afirmar-se, desde então, como um fórum de acompanhamento e debate, não só de cooperação e apoio orçamental *per se*, mas também de seguimento efetivo de questões de cariz político e económico com as autoridades moçambicanas.

As regras internacionais aplicadas a esta modalidade de ajuda ao desenvolvimento, quer ao nível da União Europeia, quer as definidas pelo Comité de Apoio ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE, compreendem uma relação entre parceiros – neste caso os doadores e o Governo de Moçambique – com o objetivo de produzir “*a number of direct or immediate outputs, which, under certain conditions,*

---

<sup>11</sup> Em conjunto, a Comissão Europeia e os Estados-Membros são responsáveis por cerca de 70 % da ajuda ao desenvolvimento em Moçambique, segundo dados do Banco Mundial e do Comité de Apoio ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE.

<sup>12</sup> Esta é a designação correta de acordo com o “Memorando de Entendimento entre o Governo da República de Moçambique e os Parceiros de Apoio Programático sobre a concessão de apoio geral ao orçamento 2009 – 2014”, atualmente em vigor.

<sup>13</sup> A Bélgica, Espanha e os Países Baixos tomaram recentemente a decisão de abandonar o apoio direto ao orçamento passando a integrar também o grupo de membros observadores.

*contribute to changes in government policies and government budgets. The changes thus induced in government outputs should, in turn, contribute to development outcomes and impacts*".<sup>14</sup> Existe assim o objetivo de obter resultados mediante uma ajuda direta ao orçamento, em que os recursos financeiros da cooperação internacional são geridos pelos "próprios mecanismos nacionais de execução financeira, de afetação de recursos, de aquisições, de gestão e de prestação de contas, pelo que é mais provável estarem alinhados com as estratégias de desenvolvimento do governo recetor".<sup>15</sup>

Neste sentido, o papel dos doadores internacionais e o seu respetivo contributo para o orçamento geral do Estado moçambicano tem como primeira missão apoiar o Governo moçambicano naquela que é a sua prioridade – o combate à pobreza "em todas as suas dimensões"<sup>16</sup> e o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio – através da correta implementação e execução dos Planos de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta (PARP) e do Plano Quinquenal do Governo (PQG). Para tal, o apoio ao orçamento em Moçambique engloba duas dimensões: o apoio ao orçamento geral, por um lado, e o apoio a fundos setoriais, dos quais se destacam a agricultura, a educação ou a saúde, por outro lado.

Entre 2005 e 2012, foram desembolsados pelo G 19 cerca de US\$ 3.354 Milhões para o orçamento geral do Estado moçambicano, o que corresponde a desembolsos médios anuais de cerca de US\$ 400 Milhões.<sup>17</sup> Só em 2013, o apoio do G 19 correspondeu a cerca de 30 % do orçamento geral do Estado moçambicano, através de US\$ 606 Milhões, dos quais cerca de US\$ 344 Milhões foram destinados ao apoio direto ao orçamento do Estado e cerca de US\$ 262 Milhões para apoios programáticos setoriais.

A monitorização e avaliação do apoio direto ao orçamento em Moçambique pressupõe a existência de diversos grupos de acompanhamento setorial e de "reuniões de diálogo a nível político, levadas a cabo quatro vezes por ano (...) "onde" serão discutidas as questões de prioridade, com base nos resultados da revisão e/ou outros relatórios e análises relevantes".<sup>18</sup> Estas reuniões de diálogo político são asseguradas, do lado dos doadores internacionais, pelos Chefes de Missão ou Representantes de organismos multilaterais, e do lado do Governo moçambicano, por uma representação a nível ministerial, sendo na sua grande maioria assegurada pelo Ministro da Planificação e Desenvolvimento.

Por força de razão, o diálogo político do G 19 trata as questões económicas

---

<sup>14</sup> In "Evaluation Network (2012), Evaluating Budget Support: Methodological Approach, OCDE - CAD.

<sup>15</sup> In Jörg Faust e outros, "O futuro do apoio orçamental da União Europeia: condições políticas, diferenciação e coordenação", maio de 2012.

<sup>16</sup> In Seção 1: objetivos e valores da parceria no "Memorando de Entendimento entre o Governo da República de Moçambique e os Parceiros de Apoio Programático sobre a concessão de apoio geral ao orçamento 2009 - 2014".

<sup>17</sup> In Independent Evaluation of Budget Support to Mozambique, 2005-2012, Final Report, 2014.

<sup>18</sup> In Seção 6: Processos de monitoria e de diálogo, "Memorando de Entendimento entre o Governo da República de Moçambique e os Parceiros de Apoio Programático sobre a concessão de apoio geral ao orçamento 2009 - 2014".

como prioritárias, tais como a prestação do executivo moçambicano na consolidação e gestão orçamental, a consequente gestão eficaz das finanças públicas moçambicanas, ou as políticas de combate à pobreza, bem como todas as matérias que se prendem com a transparência e a boa governação. Existe inclusivamente uma relação direta entre o grau de prestação de contas e os desembolsos financeiros dos doadores internacionais, ou seja, um condicionalismo imposto pelos doadores internacionais, que requerem boas práticas ao executivo moçambicano.

Ora estas matérias são, como já mencionado, prioridades da União Europeia, perfeitamente definidas e enquadradas pelo Acordo de Cotonou e como tal passíveis de ser debatidas naquele âmbito, ao abrigo do artigo 8º. As próprias Conclusões do Conselho da União Europeia adotadas a 14 de maio de 2012 “apoiam uma vinculação mais rígida do apoio orçamental às condições políticas dos países recetores, tendo-se esta tornado na nova política oficial de apoio orçamental da CE”.<sup>19</sup>

Neste sentido, quer por existir essa relação direta com o apoio orçamental e o consequente condicionalismo, quer por existirem doadores que não são Estados-Membros da União Europeia, a definição das agendas e prioridades das sessões de diálogo político do G 19 é naturalmente diferente da metodologia implementada para o diálogo político ao abrigo do artigo 8º de Cotonou. Concludentemente, a própria posição da União Europeia é diferente em cada fórum, uma vez que no G 19 surge integrada no grupo dos doadores internacionais, não obstante manter sempre, pela própria grandeza e dimensão do apoio que presta a Moçambique, um papel ativo de coordenação e influência.

A participação nestes dois “diálogos políticos” obriga, assim, a Delegação da União Europeia em Maputo e os Estados-Membros que integram os dois fóruns a procurar articular ambas as agendas, procurando acolher as sensibilidades, as prioridades e as pretensões dos demais parceiros, principalmente dos que têm assento apenas no G 19, tais como a Noruega, a Suíça, o Banco Mundial ou o Banco Africano para o Desenvolvimento, procurando evitar a sobreposição de agendas e de interesses e garantindo uma maior coerência e eficácia da ajuda que prestam a Moçambique.

Dois dos exemplos mais recentes dessa articulação são, em primeiro lugar, a denúncia de uma Organização Não Governamental britânica, a “*Environmental Investigation Agency*”, sobre o comércio ilegal de madeiras entre Moçambique e a República Popular da China<sup>20</sup> e, em segundo lugar, o (ainda atual) caso EMATUM em que a “Empresa Moçambicana de Atum S.A.”, criada em agosto de 2013, contraiu um empréstimo de € 850 Milhões para a aquisição de 24 navios de pesca de atum e 6 navios de patrulha à empresa francesa *Constructions Mecaniques de Normandie (CMN)*.

<sup>19</sup> In Jörg Faust e outros, “O futuro do apoio orçamental da União Europeia: condições políticas, diferenciação e coordenação”, maio de 2012.

<sup>20</sup> Conexões de primeira classe, contrabando, corte ilegal de madeira e corrupção em Moçambique, *Environmental Investigation Agency (EIA)*, fevereiro de 2013.

Trata-se de temas perfeitamente enquadráveis na agenda política da União Europeia e no contexto do Acordo de Cotonou, mas que acabaram por ser debatidos em sede do diálogo político do G 19, dado terem sido considerados casos onde a gestão das finanças públicas moçambicanas sai fortemente lesada. No entanto, convém sublinhar que tratando-se de temas sensíveis, o diálogo político do G 19 acaba por ser, na maioria das vezes, encarado pelo executivo moçambicano como um fórum de pressão sobre as suas políticas internas, um fórum onde o debate pode ser desigual e Moçambique se sente alvo de um escrutínio por parte dos doadores internacionais, tornando-se mais difícil a obtenção de um diálogo verdadeiramente “equilibrado e aprofundado, que conduza a compromissos de ambos os lados”, tal como definido no artigo 8º do Acordo de Cotonou.

Mas a relação direta com o apoio orçamental e a necessidade de obter esclarecimentos cabais em termos de transparência e de boa governação levam os doadores internacionais, nem sempre de forma consensual, a considerar ser o G 19 o mecanismo mais adequado ou, se preferirmos, mais “musculado” para esse debate, assegurando, assim, maiores garantias de eficácia e eficiência na gestão da ajuda ao desenvolvimento a Moçambique.

## 5. Bibliografia

- Faust, Jörg, e outros - “O futuro do apoio orçamental da União Europeia: condições políticas, diferenciação e coordenação”, maio de 2012.
- *Environmental Investigation Agency* (EIA) - Conexões de primeira classe, contrabando, corte ilegal de madeira e corrupção em Moçambique, fevereiro de 2013.
- Memorando de Entendimento entre o Governo da República de Moçambique e os Parceiros de Apoio Programático sobre a concessão de apoio geral ao orçamento 2009 - 2014.
- Evaluation Network, *Evaluating Budget Support: Methodological Approach*, OCDE - CAD, 2012.
- Independent Evaluation of Budget Support to Mozambique, 2005-2012, Final Report, 2014.
- <http://www.renamo.org.mz/>
- <http://www.mdm.org.mz/>
- <http://www.africa-turismo.com/mapas/mocambique.htm>
- Resumo da Missão de Acompanhamento Eleitoral Moçambique, 2013.
- Moreau, Françoise - *The Cotonou Agreement, Building on the experience of 30 years of ACP-EC partnership*, European Commission, 2006.
- Tekere, Moses - *Dimensões políticas do novo acordo de cotonou entre os países ACP e a União Europeia*, Centro de Estudos de Comércio e Desenvolvimento, Trades Centre, Harare, Zimbabwe, junho de 2001.
- Insiders Mining, *Decision makers’ business circles*, Africa Mining Intelligence, dezembro 2013.
- *The Cotonou Agreement and multiannual financial framework 2014-20*, Development and Cooperation - EuropeAid, European Commission, 2014