

Moçambique

O Processo de Estratégia de Redução da Pobreza, PRSP, em Moçambique

Hans Falck
Kåre Landfald



AGÊNCIA SUECA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL
PARA O DESENVOLVIMENTO

Este relatório económico de país sobre Moçambique faz parte de uma série de estudos anuais, que são empreendidos pelos departamentos de economia de três universidades suecas em colaboração com os departamentos regionais da Asdi ao abrigo de um acordo com a Divisão para Políticas e Análise Socio-Económica. O objectivo destes estudos é melhorar a análise económica e o conhecimento por parte da Asdi dos países-programa da cooperação sueca para o desenvolvimento de modo a aumentar a eficácia do apoio a programas bem como a projectos.

Este relatório foi elaborado por Sr Hans Falck, Universidade de Lund, Suécia, e Sr Kåre Landfalf, M4 Network Oslo, Noruega com a assistência da Sra Palema Relebo, Maputo.



Per Ronnås

Chefe de Economistas

AGÊNCIA SUECA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

Endereço postal: S-105 25 Stockholm, Suécia. Sede: Sveavägen 20, Stockholm
Telefone: +46 (0)8-698 50 00. Telefax: + 46 (0)8-20 88 64. Telegrama: Asdi Stockholm.
Giro postal: 1 56 34-9. VAT. No. SE 202100-478901
Asdi Homepage: <http://www.sida.se>
ISBN 91-586-8760-2
ISSN 1404-031X

O PROCESSO DE ESTRATÉGIA DE REDUÇÃO DA POBREZA, PRSP, EM MOÇAMBIQUE



Um estudo independente encomendado pela Norad e pela Asdi como parte de um estudo de processos PRSP em oito países africanos, elaborado para Strategic Partnership with Africa (SPA)

Hans Falck,
Universidade de Lund,
Lund, Suécia

Kåre Landfald
M4 Network
Oslo, Noruega

com a assistência de
Pamela Rebelo, Maputo

Agosto de 2001

ÍNDICE DE MATÉRIAS

INTRODUÇÃO.....	III
ACRÓNIMOS	VI
SUMÁRIO	VII
O CONTEXTO DO PAÍS	1
CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONAIS CHAVE	1
A POLÍTICA DE REDUÇÃO DA POBREZA EM MOÇAMBIQUE.....	3
A SITUAÇÃO FINANCEIRA EXTERNA	4
DESAFIOS-CHAVE DA POBREZA E PLANOS DE POBREZA ANTERIORES	4
FACTOS BÁSICOS SOBRE O PROCESSO PARPA/PRSP.....	5
O PRSP EM MOÇAMBIQUE: O PROCESSO E AS REACÇÕES	7
A NOVA CONDICIONALIDADE: PONTOS DE VISTA DAS PARTES INTERESSADAS	7
PERCEPÇÕES DAS PARTES INTERESSADAS QUANTO AOS ACTORES E AO PROCESSO.....	9
PLANOS, ABORDAGEM E CAPACIDADES DO GOVERNO.....	11
ASPECTOS TRANSVERSAIS.....	15
PLANOS, ABORDAGEM E CAPACIDADES DOS DOADORES	18
O POTENCIAL PARA A INSTITUCIONALIZAÇÃO.....	22
REDUÇÃO DA POBREZA E O SISTEMA DE GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS	22
QUE DIFERENÇA É QUE O PRSP FAZ	25
QUAIS SÃO OS CONSTRANGIMENTOS-CHAVE?	26
O PARPA COMO UM PROCESSO CONSULTIVO EM CURSO	28
MONITORIA E INFORMAÇÕES SOBRE O PRSP.....	33
INFORMAÇÕES SOBRE A POBREZA: A OFERTA E A PROCURA E O PAPEL DOS DOADORES NO ESTABELECIMENTO DE SISTEMAS NACIONAIS.....	33
A PERTINÊNCIA E A CREDIBILIDADE DOS INDICADORES DO PRSP	34
CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES	37
REFERÊNCIAS	41
APÊNDICE I PESSOAS COM QUEM NOS ENCONTRAMOS AQUANDO DA ELABORAÇÃO DESTE RELATÓRIO.....	43
APÊNDICE II TERMOS DE REFERÊNCIA DA NORAD/ASDI PARA A SEGUNDA FASE DO ESTUDO CONJUNTO	47
APÊNDICE III TERMOS DE REFERÊNCIA PARA O ESTUDO DE SPA.....	50

Fotografias: Kåre Landfald

INTRODUÇÃO

Este relatório é o resultado de um estudo do processo PARPA em Moçambique empreendido em duas fases, a primeira durante Outubro-Novembro de 2000 e a segunda durante Maio-Junho de 2001, encomendado pela Norad e pela Asdi. Também faz parte de um estudo de processos PRSP em oito países em África organizado pelo Overseas Development Institute, em nome de Strategic Partnership with Africa, SPA. Contudo, os termos de referência para este estudo eram mais amplos do que os para os outros estudos de país de SPA, incluindo pontos adicionais relacionados com o conteúdo do PARPA e com o potencial do plano para redução da pobreza.

Com início no ano 2000, o PRSP passou a constituir um requisito para empréstimos concessionais do BM/FMI e alívio da dívida HIPC. Visto que Moçambique já tinha preparado um *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta 2000-2004* (PARPA), este poderia ser considerado um PRSP Interino. O PARPA 2000-2004, com um aditamento que explica pormenorizadamente o processo planeado de elaboração de um PRSP completo, foi aprovado pelos Conselhos do BM/FMI como um PRSP Interino em Abril de 2000.

Tinham-se efectuado consultas na elaboração do PARPA 2000-2004. Porém, o BM/FMI exigiram mais um processo de consultas para o PRSP completo. Este foi empreendido no contexto da elaboração de uma nova versão do PARPA, o PARPA 2001-2005. O PARPA 2001-2005, que é uma versão alargada do PARPA 2000-2004, foi aprovado pelo Conselho de Ministros de Moçambique em Abril de 2001. Prevê-se a sua apresentação aos Conselhos do BM/FMI para aprovação como um PRSP durante a segunda metade de 2001.¹

O PARPA² contém os elementos-chave de estratégias sectoriais integradas num enquadramento macroeconómico e fiscal. Além disso, inclui uma descrição do processo de consultas e uma estratégia de monitoria e avaliação. A abordagem do PARPA é a de um plano de desenvolvimento amplo com incidência na pobreza, que engloba a maior parte dos recursos orçamentais do Governo. Isto parece ser aceitável, tendo em consideração que 70 por cento da população é definida como sendo absolutamente pobre e uma maioria dos não-pobres é apenas marginalmente mais rica.

Este estudo procura identificar aspectos importantes relacionados com o PARPA, em particular no que respeita a mudanças institucionais. Visto que o processo PARPA é jovem, enquanto as mudanças institucionais levam tempo, não se pode chegar a conclusões firmes. Em vez disso, este estudo procura identificar algumas tendências, chamar a atenção para alguns aspectos fortes e débeis do processo até agora, e apresentar algumas hipóteses sobre prováveis futuros desenvolvimentos.

Sendo um sumário de estratégias sectoriais para além da sua abordagem integral, o PARPA não introduz quaisquer grandes políticas ou iniciativas novas que poderiam funcionar como o foco deste estudo. Uma análise do PARPA na prática significa uma análise dos esforços de desenvolvimento globais por parte do Governo. Isto proporcionou um desafio à equipa do estudo, visto que foi difícil estabelecer limites claros àquilo que constitui e àquilo que não constitui parte do processo PARPA e, por conseguinte, deste estudo. Optámos por uma abordagem pragmática. Dispensámos maior atenção aos aspectos considerados de maior importância para o processo de estratégia, enquanto os aspectos cobertos, devido a constrangimentos de tempo, foram abordados de forma bastante ampla.

O estudo assenta numa revisão da literatura, incluindo documentos de estratégia e política do Governo, entrevistas com uma vasta gama de partes interessadas, e seminários para discutir constatações/conclusões preliminares com diversas partes interessadas (descritas posteriormente no

¹ A apresentação aos Conselhos aguarda a resolução de outros aspectos-chave, especialmente em relação à crise bancária.

² Neste relatório, "PARPA" refere-se à versão mais recente, o PARPA 2001-2005.

Apêndice 1). Os autores tentaram da melhor maneira equilibrar os pontos de vista por vezes muito divergentes das diversas partes interessadas e evitar que os nossos próprios preconceitos influenciem as nossas conclusões. Um ponto de vista puramente "objectivo" sobre o assunto não é, evidentemente, possível, devido à complexidade envolvida e aos constrangimentos metodológicos em termos do número limitado de entrevistados e dos possíveis interesses próprios que influenciam as respostas dos entrevistados, e à interpretação necessária pela equipa de investigação. As constatações deste relatório não são consequentemente de natureza exactamente científica, devendo ser entendidas como um contributo modesto para o debate em curso à volta do processo PARPA/PRSP.

É pertinente um outro comentário sobre o método. Qualquer avaliação de um provável efeito futuro do processo PRSP dependerá de pressupostos quanto à probabilidade de se ter êxito com uma abordagem alargada de planificação racional ao desenvolvimento. Os modelos de planificação racional têm fraquezas em qualquer contexto, e a África subsariana não constitui excepção. A nossa avaliação global, que é optimista, baseia-se no entendimento que existem vários constrangimentos severos ao que se pode conseguir em termos de planificação racionalista, em especial a curto e a médio prazo, mas que os processos estabelecidos à volta da *tentativa* de aumentar a planificação racionalista também poderão surtir um efeito positivo global. Os efeitos destes processos não são muitas vezes sistematicamente planeados, e por conseguinte não são "racionalistas" no sentido tradicional. Em vez disso, emergem dos processos de formas diversas e frequentemente imprevisíveis. Através de reuniões, análises melhoradas, do debate, etc. criam-se novos pareceres quanto a desafios-chave, novos valores, maior entendimento partilhado, novas metas e novas abordagens melhoradas, que dão *feedback* aos diversos sistemas formais e informais e contribuem para a melhoria destes de diversas formas. Aquando de uma avaliação global do processo PRSP, não se trata por conseguinte de uma questão de comparar meramente metas de planificação racional na forma de um PRSP com as forças que operam contra este, que é significativa, mas sim de empreender uma avaliação do efeito total provável de aspectos formais e informais relacionados com o processo PRSP. Isto é, obviamente, de uma maneira geral uma questão de conjectura, especialmente nesta fase inicial do processo, e os padrões e critérios para empreender uma tal avaliação não são de uma natureza "exacta" sendo consequentemente difícil torná-los totalmente explícitos. Também se deverá notar que este estudo não se aprofundou suficientemente no mundo real da política moçambicana para poder empreender uma avaliação adequada dos incentivos "reais" ou mais profundos que orientam a actuação dos actores políticos chave de Moçambique. Os padrões e critérios usados implicitamente neste estudo deverão emergir do relatório integral, que tenta "contar uma história" de uma forma que pareça razoável com base nas informações apresentadas.

A responsabilidade principal do estudo coube a Hans Falck e Kåre Landfald. Durante a fase II do estudo a equipa contou com a participação a tempo inteiro na investigação da consultora nacional, Pamela Rebelo. Com os seus conhecimentos extensivos da história de Moçambique e do funcionamento das instituições do Governo e das agências dos doadores Pamela Rebelo pôde fornecer informações de fundo essenciais ao estudo e contribuir de forma significativa para as entrevistas e para a revisão da literatura.

Gostaríamos de agradecer aos funcionários e quadros quer dentro quer fora do Governo a sua generosidade em dispensar-nos o seu tempo e a sua percepção para este estudo. Também gostaríamos de agradecer aos quadros das embaixadas da Noruega e da Suécia assim como aos quadros da Norad-Oslo e da Asdi-Estocolmo a ajuda prestada nos preparativos para o estudo.

Também gostaríamos de agradecer a Per-Åke Andersson, Bruce Bolnick, David Booth, Maimuna Ibraimo, Arnim Schwidrowski, Marit Strand e Maude Svensson os comentários e as sugestões de valor a versões preliminares anteriores deste manuscrito.

Hans Falck e Kåre Landfald
Agosto de 2001



Prédio alto novo, Maputo



Casa de aldeia no Niassa

ACRÓNIMOS

AR	Assembleia da República
BA	Banco Austral
BdM	Banco de Moçambique
BM	Banco Mundial
DNPO	Direcção Nacional do Plano e Orçamento, Ministério do Plano e Finanças
FMI	Fundo Monetário Internacional
GdM	Governo de Moçambique
GE	Gabinete de Estudos
IFI	Instituições Financeiras Internacionais (i.e. Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional)
INE	Instituto Nacional de Estatística
I-PRSP	PRSP Interino
MPF	Ministério do Plano e Finanças
MTFF	Enquadramento Fiscal de Médio Prazo
OE	Orçamento (Geral) do Estado
ONU	Organização das Nações Unidas
PAO	Plano Provincial Anual do Orçamento
PARPA	Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta
PDG	Programa Quinquenal do Governo
PES	Plano Económico e Social
PFP	<i>Policy Framework Paper</i> (Documento do Ramo Político para as relações entre o GdM e as IFIs)
PP	Planos Provinciais
PRS	Estratégia de Redução da Pobreza
PRSP	<i>Poverty Reduction Strategy Paper</i> (Plano Estratégico de Redução da Pobreza)
PSR	Reforma do Sector Público
PTIP	Plano Trienal de Investimentos Públicos
QUIBB	Questionário dos Indicadores Básicos de Bem-Estar
SP	Planos Sectoriais
SWAP	“Abordagem Gobaal do Sector” – apoio externo sectorial coordenado por estratégias sectoriais e fornecido em forma de financiamento orçamental
UTRAFE	Unidade Técnica de Reforma da Administração Financeira do Estado

SUMÁRIO

Conclusões globais – propriedade nacional e mudanças institucionais: De uma maneira geral, é opinião da equipa de investigação que a propriedade nacional do processo PARPA/PRSP em Moçambique deve ser considerada bastante forte e que o processo irá continuar após HIPC. É também nossa opinião que o PARPA irá provavelmente contribuir de forma positiva para os esforços de Moçambique de redução da pobreza e facilitar relações mais eficientes e eficazes entre parceiros internos e externos.

Recomendações: As recomendações principais são para o Governo levar a cabo as suas intenções de fazer do PARPA um plano contínuo fortemente ligado ao orçamento e alargar a base de apoio ao PARPA através de um processo participativo mais profundo. Os parceiros externos de Moçambique deverão apoiar o Governo no desenvolvimento do PARPA, basear o seu apoio no PARPA e usar o PARPA como uma oportunidade para uma maior colaboração e simplificação de procedimentos.

Governança: O sistema de governação moçambicano tem sido fortalecido de forma significativa nos últimos anos, mas ainda se encontra marcado por tensões políticas, deficits financeiros severos e constrangimentos de capacidade. Continua a existir um grande *gap* na capacidade e uma distância psicológica significativa entre os níveis central e provincial/distrital.

Limitações dos modelos de planificação racional: A preocupação primordial do Governo com a estabilidade política e a reconciliação e unidade nacionais limita o grau de viabilidade de uma abordagem puramente racionalista-tecnocrática à planificação em Moçambique. As decisões também são fortemente influenciadas por contactos e relações de apoio mútuo.

Situação do financiamento externo: O Governo está muito dependente do apoio externo, que constitui actualmente cerca de 17 por cento do PIB. Nos últimos anos, 50 por cento dos gastos do Governo e 75 por cento dos investimentos públicos têm sido financiados pela ajuda externa. O objectivo das autoridades de aumentar de forma significativa as receitas nos próximos anos é um complemento crucial à ajuda externa no apoio aos gastos na redução da pobreza, ao mesmo tempo que se consolida a posição fiscal.

Desafios-chave: Moçambique tem operado grandes progressos nos últimos anos, mas enfrenta grandes desafios na implementação de estratégias e planos existentes, sustentando o crescimento e na redução da pobreza.

A história que conduz ao PARPA/PRSP em Moçambique: O requisito de um PRSP não envolve um afastamento radical do que já se estava a operar em Moçambique.

O PARPA 2001-2005: O processo que conduz ao PARPA 2001-05 começou com um inquérito nacional aos agregados familiares em 1996/97. O conceito de "estratégia de redução da pobreza" desenvolveu-se e alargou-se durante este período. O PARPA é agora um plano de desenvolvimento amplo com incidência na pobreza, englobando a maior parte dos recursos orçamentais do Governo, e não uma estratégia que incide a tónica estreitamente em alguns sectores considerados de especial importância para a redução da pobreza. Esta parece ser a abordagem apropriada, visto que 70% da população vive em situação de pobreza absoluta.

O PARPA 2001-05: O PARPA 2001-05 foi aprovado pelo Conselho de Ministros em Abril de 2001. Será apresentado como o PRSP completo de Moçambique, preenchendo um dos pré-requisitos para atingir o ponto de culminação para o HIPC reforçado. A intenção é fazer do PARPA um plano anual contínuo.

Mudanças na condicionalidade: Parece não existir nenhuma percepção entre as partes interessadas chave de que a introdução do PRSP implique qualquer mudança substancial nos requisitos externos que a ajuda acarreta. No entanto, quer as IFIs quer os representantes do Governo chamam a atenção para uma mudança clara e positiva da ênfase ao basearem o apoio IFI num documento de estratégia elaborado pelo Governo.

Abordagem ao processo participativo: O Governo considera as consultas empreendidas durante os processos de planificação sectorial um elemento integral e mesmo chave do processo participativo PARPA. Porém, realizou-se uma ronda bastante abrangente de consultas relativas ao próprio PARPA. Contudo, isto ainda não pode ser considerado um processo participativo completo da sociedade civil no processo de planificação.

Debate político e envolvimento do Parlamento: Nem o Parlamento nem os partidos políticos foram chamados a participar no processo PRSP. O PARPA foi, no entanto, apresentado ao Conselho de Ministros para aprovação. A falta de envolvimento por parte do Parlamento reflecte susceptibilidades políticas, assim como o estatuto formal ainda não claro do PARPA em relação a outros instrumentos de planificação do Governo e poderá ser considerada uma debilidade significativa no processo PRSP até agora.

Participação da sociedade civil: A participação de ONGs, do sector privado e de corpos religiosos no processo PARPA como tal tem sido bastante limitada, embora haja um diálogo e um envolvimento consideráveis a nível sectorial e provincial.

Os órgãos de comunicação social: Tem-se registado uma incidência limitada dos *mass media* no PARPA. Este é um indicador das limitações do debate público no processo PARPA, assim como nos procedimentos do Governo para disseminação de informações sobre o PARPA. De futuro, uma estratégia específica dos *mass media* deverá provavelmente fazer parte do sistema participativo global.

Acessibilidade do documento PARPA: Devido às complexidades e questões de ordem técnica do PARPA, o seu conteúdo não é totalmente acessível à maioria das pessoas consultadas. Seria por conseguinte desejável produzir uma versão mais ‘popular’ e acessível do PARPA.

Conceito de pobreza e modo de pensar actualizado sobre a pobreza: O conceito básico de pobreza usado no PARPA é o de consumo insuficiente. Embora o PARPA 2001-05 use um perfil de pobreza baseado no consumo, inclui discussões extensivas quer sobre indicadores de falta de fruição de bem-estar assim como percepções qualitativas da pobreza. É de prever que futuras versões do PARPA façam uso mais activo destas definições alternativas de pobreza.

Pequenas mudanças no padrão de despesas como resultado do PARPA: A incidência na pobreza dos planos existentes do Governo implica que não se operou uma grande mudança nos padrões de despesas como resultado do PARPA 2001-05, que visa áreas “tradicionais” de pobreza. O PARPA 2001-05 difere de planos anteriores no seu reconhecimento explícito da importância da política macroeconómica e da governação. Outra diferença é que a acção social não está incluída entre as “áreas fundamentais”, motivada pela incidência do PARPA na pobreza estrutural. Durante o período de 2001-05, as despesas orçadas para a saúde e a educação aumentam como parcela do total das despesas e diminuem como parcela do PIB.

Alvos de crescimento e de inflação: O PARPA prevê o crescimento em oito por cento e a inflação em cinco a sete por cento a médio prazo. O MPF admite que os alvos são ambiciosos mas tem confiança que os investimentos necessários e o aumento de produtividade se vão realizar. As IFIs mostram mais preocupação quanto ao alvo de crescimento e às possibilidades de atingir um crescimento de base ampla.

Ameaças ao cenário de crescimento: A obtenção do alvo de crescimento, e por esse meio também o resultado de todo o processo PRS, também está dependente de factores tais como o desenvolvimento político em Moçambique e nos países vizinhos, o funcionamento do sistema financeiro, calamidades naturais e HIV/SIDA. Existe, no entanto, uma análise de risco limitada no PARPA.

A atenção dispensada ao HIV/SIDA no PARPA: Confere-se pouca ênfase ao desafio do HIV/SIDA no PARPA, em comparação com o grande impacto que o HIV/SIDA terá na pobreza em Moçambique na próxima década. O impacto do HIV/SIDA ilustra a necessidade de se ir além dos indicadores da pobreza baseados no consumo.

Os aspectos de género e ambiente no PARPA: Com o PARPA 2001-05 operou-se uma melhoria no que respeita a aspectos de género, em particular nas áreas da saúde e da educação. Mesmo assim, o potencial da educação de mulheres adultas para a redução da pobreza a médio prazo parece justificar maiores recursos do que os que foram orçados. Outras áreas para além da educação e da saúde não incluem, ou incluem em escala muito limitada, a perspectiva do género. O PARPA cobre aspectos ambientais, mas não lhes confere grande incidência.

O Banco Mundial e o FMI: Parece que o Banco Mundial e o FMI têm apoiado o processo PARPA sem ingerência indevida e o Governo considera que estes têm desempenhado um papel construtivo e útil.

A ONU: A ONU tem desempenhado um papel significativo na planificação estratégica do sector, mas tem-se envolvido pouco com o documento do PARPA como tal. Existe uma percepção entre as agências da ONU que o PRSP é uma iniciativa dirigida pelo Banco Mundial e um ponto de vista crítico do facto de o PRSP ter de ser aprovado pelos Conselhos do FMI/BM. Existe uma necessidade nítida de clarificar as vantagens comparadas da ONU face ao Banco Mundial, e os seus respectivos papéis de assessores do processo PARPA.

Parceiros bilaterais: Os parceiros bilaterais estão a envolver-se gradualmente no processo PARPA, e a coordenação dos doadores, incluindo o apoio orçamental conjunto dos doadores, já começou a beneficiar da incidência partilhada que o PARPA oferece. Porém, ainda é demasiado cedo para julgar se os doadores bilaterais irão usar o PARPA como uma oportunidade para grandes mudanças nas suas próprias abordagens.

Políticas e Instrumentos de Gestão do Governo: Em termos de orientação de políticas, o Governo está seriamente empenhado na redução da pobreza. O enquadramento de desenvolvimento global do Governo consiste numa série de instrumentos de políticas e gestão, que partilham a meta global de redução da pobreza. O facto de os instrumentos de gestão pública mais decisivos para as acções moçambicanas de desenvolvimento a médio e a longo prazo escaparem ao debate constitucional deverá ser considerado um motivo de preocupação.

Integração do PARPA com outros instrumentos do Governo: Embora o programa quinquenal do Governo apresente a intenção e as directivas para as políticas do Governo, são o PARPA e o MTFE que constituem os instrumentos de implementação principais a médio prazo. Estes instrumentos de programação estabelecem o enquadramento global dentro do qual se realiza o planeamento e a orçamentação anuais. Pressupõe-se que o PARPA esteja directamente ligado ao Plano Económico e Social (PES) anual e indirectamente ao Orçamento do Estado (OE).

Implementação do PARPA/PRSP facilitada por planos existentes: A incidência na pobreza dos instrumentos de gestão pública já existentes facilitou a integração do PARPA no enquadramento de desenvolvimento global. O processo em curso de preparação de planos sectoriais beneficiou e acelerou o processo PARPA/PRSP.

O valor acrescentado do PARPA em relação a planos de pobreza anteriores: A base do PARPA na análise firme da pobreza e a sua integração com outros instrumentos de gestão das finanças públicas

num enquadramento macroeconómico e fiscal fornecem condições favoráveis para que o PARPA seja um instrumento viável e sustentável para esforços de desenvolvimento moçambicanos.

O conteúdo da reforma de políticas do PARPA/PRSP versus o PFP: O PARPA/PRSP terá uma incidência muito mais clara na redução da pobreza do que o PFP, que apenas numa escala limitada tratou a redução da pobreza de forma explícita. Os aspectos de implementação, monitoria e capacidade serão principalmente os factores determinantes se o PARPA/PRSP conduz a uma mudança significativa na abordagem – e consequentemente a uma redução da pobreza mais eficaz – do PFP. Também se pode prever que a propriedade do Governo das propostas de políticas do PARPA/PRSP possa ser mais forte do que a do PFP.

Coordenação do processo de estratégia de redução da pobreza: Devido ao tamanho e à extensão do processo de estratégia de redução da pobreza, o Ministério do Plano e Finanças foi de início designado para chefiar e coordenar uma equipa que consistia em ministérios e unidades técnicas. Dentro do MPF as responsabilidades pela elaboração do PARPA foram principalmente repartidas pela DNPO e pelo Gabinete de Estudos.

Requisitos de capacidade para a planificação e a implementação do PARPA: O PARPA irá requerer uma maior capacidade de gestão e monitoria dentro do Governo. Porém, é cada vez mais difícil para os ministérios do Governo central atraírem e reterem quadros altamente qualificados, devido ao nível salarial. Os constrangimentos de capacidade poderão ser o único aspecto mais crítico na eficácia da abordagem do PRS em Moçambique.

Possível Sobreposição dos Planos do Governo: Há necessidade de ‘comercializar’ o PARPA na maquinaria governamental a todos os níveis e estabelecer procedimentos para vincular com processos de orçamentação/planificação descentralizados para evitar uma sobrecarga dos planos de redução da pobreza e de desenvolvimento. Porém, não há indicação de que os instrumentos de gestão existentes sejam considerados supérfluos com base na sobreposição de funções.

A pertinência do sistema de gestão financeira: Os procedimentos orçamentais tornam difícil determinar se o compromisso do Governo conforme apresentado no PARPA irá efectivamente reflectir-se em dotações orçamentais de relevância.

A necessidade de consultas do PARPA: Embora se possam cobrir muitas das necessidades de consultas na planificação sectorial, as consultas fortes do PARPA têm o seu papel.

Natureza e qualidade das consultas: As consultas do PARPA foram bastante extensivas e levaram a discussões amplas sobre muitos aspectos de políticas importantes, mas uma abordagem mais extensa terá de ser estabelecida de futuro para assegurar um processo participativo completo na concepção e monitoria do PARPA.

A planificação do PARPA contribui para melhores processos de consultas governamentais: Como parte do processo PARPA, o Governo está a operar no sentido de introduzir um processo de consultas mais sistemático e integrado e, provavelmente, também um maior envolvimento do sistema político. Este processo irá provavelmente englobar não só consultas do PARPA, mas também consultas de planificação sectorial e provincial.

Estratégia de acções de monitoria: A estratégia de monitoria assenta em três princípios: a integração da monitoria do PARPA em mecanismos de monitoria existentes do Governo, diferenciação entre indicadores de processo e impacto, e o uso de monitoria para a revisão regular de alvos e planos do PARPA.

Recolha e monitoria de dados da pobreza: O Instituto Nacional de Estatística, INE, e o MPF são responsáveis pela recolha e monitoria da maior parte dos dados de monitoria. Embora o PARPA reconheça o desejo de a sociedade civil participar no processo de monitoria, não se apresentam

mecanismos para uma tal participação. Os constrangimentos de capacidade constituem um grande desafio ao sucesso da estratégia de monitoria global.

Instrumentos estatísticos: O QUIBB é o maior instrumento anual para monitoria da pobreza. Será completado com um inquérito aos agregados familiares e um censo populacional recorrentes de cinco em cinco e de dez em dez anos, respectivamente. As capacidades administrativa e técnica limitadas do INE tornam desejável ter uma discussão e uma análise em curso do que deverão ser as responsabilidades principais do INE, para permitir uma priorização eficiente entre as suas diversas actividades.

Indicadores de redução da pobreza: O processo PARPA levou ao estabelecimento de indicadores mais relevantes para medir os resultados da redução da pobreza. Com incidência em indicadores intermédios e finais, e uma maior incidência na medição do impacto, o PARPA 2001-05 implica uma melhoria considerável em comparação com o seu predecessor.

O CONTEXTO DO PAÍS

CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONAIS CHAVE

Governança: O sistema de governação moçambicano tem sido fortalecido de forma significativa nos últimos anos, mas ainda se encontra marcado por tensões políticas, deficits financeiros severos e constrangimentos de capacidade. Continua a existir um grande *gap* na capacidade e uma distância psicológica significativa entre os níveis central e provincial/distrital.

O Governo ao nível sub-nacional em Moçambique consiste na capital e em dez províncias, que estão divididas em 33 autarquias independentes, cada uma com o seu orçamento próprio, e 124 distritos que pertencem ao Governo central. A reforma actualmente em curso para separar o Estado da economia clarificou o papel do Governo central e a sua relação com o sector privado através da liberalização dos mercados e dos preços e da concessão de uma maior autonomia a empresas estatais.³

Ao abrigo da Constituição actual o Presidente é o Chefe do Governo com poder para convocar e presidir a sessões do Conselho de Ministros, ou delegar este poder no Primeiro-Ministro. Ele é a força política principal e a chave para a estabilidade política no país. De acordo com a Constituição, o Primeiro-Ministro deverá "assistir e aconselhar" o Presidente. O potencial para uma confusão nas funções do Presidente e do Primeiro-Ministro é geralmente considerado um dos aspectos-chave a tratar numa reforma da Constituição.

A Assembleia da República (AR)⁴ tem duas sessões ordinárias por ano, com início em Fevereiro e em Outubro, cada uma com a duração de 45 dias úteis. As sessões só funcionam de manhã. Muitos deputados eleitos pela maquinaria dos partidos políticos têm pouco ou nenhum contacto prévio com os círculos eleitorais que deverão representar. Visitas a círculos eleitorais e contactos com os escalões de base e a sociedade civil em geral são irregulares. Por razões históricas e devido a constrangimentos de capacidade do Parlamento, o Executivo tende a dominar a Assembleia. Porém, o Parlamento está a melhorar lenta mas gradualmente a sua capacidade de funcionar devidamente como um corpo legislativo.

Os ministérios centrais estão subdivididos em Direcções Nacionais, com filiais provinciais e por vezes distritais. Os ministérios reúnem-se pelo menos uma vez por ano em Conselhos Coordenadores que reúnem os quadros nacionais e provinciais para discutir assuntos-chave. A gestão tende a ser ortodoxa de cima para baixo, com coordenação limitada entre os ministérios.

Embora os ministérios individuais efectuem a planificação estratégica sectorial, cabe ao Ministério do Plano e Finanças (MPF) a responsabilidade pela integração de planos sectoriais em planos de desenvolvimento e orçamentos globais. O Ministério do Plano e Finanças já era responsável pela elaboração de estratégias de redução da pobreza, assentes em insumos dos ministérios sectoriais, antes da introdução do PRSP, e o PRSP não introduziu nenhuma mudança a este respeito. O Banco Central, o Banco de Moçambique (BdM), vê o seu papel como o de parceiro de discussão com o MPF relativamente ao enquadramento macroeconómico.

Embora a planificação e a afectação de recursos sejam efectuadas em grande escala a nível central, o nível-chave de "propriedade" em termos de implementação e consequentemente impacto de desenvolvimento é a província. As províncias, no entanto, enfrentam grandes constrangimentos de capacidade humana.

³ *Report on the Observance of Standards and Codes*, FMI, Fevereiro de 2001

⁴ Lei 1/95 de 8 de Maio "Regimento da Assembleia da República"

Esta situação pode ser ilustrada usando a província do Niassa como exemplo. A população estimada do Niassa é de 890,000, ou 5% da população total de Moçambique. No ano 2000 as suas 17 Direcções Provinciais tinham um número total de quadros de 600 funcionários, dos quais apenas 29 (5%) eram formados com estudos superiores e 169 (28%) eram técnicos de nível médio⁵. Cerca de 43% dos quadros estatais provinciais tinham apenas a instrução primária.

Cerca de 80% da população de Moçambique vivem em áreas rurais ou, por outras palavras, nos distritos, que têm um grau muito baixo de urbanização. O facto de os Administradores Distritais terem frequentemente pouco mais do que a instrução primária e operarem com orçamentos e apoio aos quadros mínimos constitui um grande constrangimento aos esforços de desenvolvimento nacional e limita o potencial de descentralização. Os constrangimentos de capacidade são agravados por grandes problemas de comunicação devido a grandes distâncias entre as capitais de província e distrito e ao mau estado das estradas.

Moçambique tem poucos meios e a tradição de sustentar ONGs unicamente a partir de contribuições voluntárias é pequena. Mesmo assim, existem cerca de 400 ONGs em Moçambique, estando aproximadamente metade localizada na capital. A maior parte, no entanto, tem uma escala de operações muito limitada e está altamente dependente de fundos de doadores externos. Poucas conseguiram proeminência nacional. Os vários tipos de organizações-chapéu de ONGs, porém, revelaram ser muito eficazes ao combinarem os seus esforços em campanhas nacionais, conforme se viu na "Campanha da Terra" para informar as pessoas sobre os seus direitos ao abrigo da nova Lei Agrária e na campanha "Todos Contra a Violência" contra a violência nos lares.

Existe um espectro amplo de órgãos de comunicação social, mas a imprensa escrita tem um alcance limitado fora de Maputo e das capitais provinciais. A cobertura através da rádio tem melhorado de forma significativa nos últimos anos, embora ainda não cubra todo o país. Existe uma liberdade de imprensa considerável, embora o assassinato do jornalista de investigação mais tenaz do país no ano passado, Carlos Cardoso, tenha demonstrado claramente o perigo que existe quando se atacam energeticamente assuntos delicados.

As Igrejas Protestante e Católica operam através de trabalho prático de desenvolvimento, de educação pública e mobilização em aspectos tais como o SIDA, recolha de armas e educação cívica relativamente a eleições. A Comunidade Muçulmana é frequentemente activa em aspectos que considera que a afectam directamente, tais como a formulação de leis em áreas consideradas de especial relevância para a comunidade.

Negócios/empregadores têm associações especialistas tais como associações de indústria, agrícolas e provinciais, e organizações-chapéu nacionais. Há dois grandes sindicatos com subdivisões provinciais. Ambos tendem a fazer lobby/operar dentro de áreas de interesse específicas. Ambos negociam regularmente o salário mínimo e outros assuntos com o Ministério do Trabalho.

Para além de limitações financeiras e organizacionais, a disponibilidade de quadros qualificados impõe o desafio mais sério à capacidade do Governo. Levará tempo até o sistema de educação poder fornecer o número suficiente de quadros qualificados. Para servir uma população de cerca de 17 milhões, dos quais 45% são menores de 15 anos, existem cerca de 7,000 escolas primárias (1º ao 5º ano), que baixam para 554 escolas para o 6º e o 7º anos, 94 escolas para o 8º ao 10º ano e vinte escolas para o 11º e o 12º anos.⁶

⁵ *Levantamento da Situação dos Recursos Humanos do Aparelho de Estado na Província do Niassa - Relatório Final*. Maria Luisa Sales Lucas, Maria Sílvia da Graça e Costa, Agosto de 2000

⁶ Entrevista com Alcido Eduardo Nguenya, Ministro da Educação, in *Entrevista*, Abril de 2001

A POLÍTICA DE REDUÇÃO DA POBREZA EM MOÇAMBIQUE

Limitações dos modelos de planificação racional: A preocupação primordial do Governo com a estabilidade política e a reconciliação e unidade nacionais limita o grau de viabilidade de uma abordagem puramente racionalista-tecnocrática à planificação em Moçambique. As decisões também são fortemente influenciadas por contactos e relações de apoio mútuo.

A economia do país, e em especial a economia rural, foi severamente danificada durante a guerra. A nível social, o sentimento inicial forte de unidade nacional no período imediato pós-independência foi minado pela guerra, e sofreu ainda através de factores tais como uma incidência crescente em identidades de grupos étnicos/linguísticos, ressentimento devido ao desenvolvimento desigual, e isolamento causado por más comunicações por via terrestre. Nos últimos anos tem-se registado um aumento do índice de criminalidade, incluindo um aumento dos crimes violentos, e um aumento da ligação a sindicatos regionais do crime. O desenvolvimento regional desigual, registando-se na área de Maputo a parte de leão do crescimento do PIB do país, passou a constituir uma fonte de forte descontentamento no Centro e no Norte. A força relativa da economia de Maputo conduz a uma fuga persistente de quadros formados das províncias, e o fosso nos recursos financeiros e humanos entre Maputo e as capitais provinciais é grande.

A relação entre o partido do Governo, a Frelimo, e o principal partido da oposição, a RENAMO, é profundamente influenciada pelo facto de estes serem antigos inimigos de guerra. Um pomo de discórdia específico é a exigência por parte da RENAMO de nomear os governadores nas províncias onde obteve uma maioria de votos, mas isto não é possível ao abrigo da actual constituição de "o vencedor fica com tudo". A RENAMO recusou-se a aceitar os resultados das eleições de 1999, boicotou as primeiras sessões do Parlamento, ameaçou tornar o país "ingovernável", e organizou manifestações. Persiste um clima de forte tensão, que *inter alia* afecta de forma negativa o funcionamento do Parlamento. A tensão política também afecta o panorama económico através do seu impacto na confiança nas actividades empresariais e na taxa de câmbio.

Assim, de um modo geral, o tecido nacional de Moçambique é frágil, e o Governo tem de velar por que as suas acções em áreas tais como a reforma do sector público, processos de orçamentação e consultas públicas não contribuam para uma instabilidade política.

A política de redução da pobreza é ainda complicada pelas relações económicas e políticas complexas existentes entre as elites – que estão altamente concentradas na capital – e entre elas e os seus diversos "clientes". Moçambique não constitui excepção ao fenómeno africano "economia de afecto", onde se espera que as pessoas que enriqueçam ou sejam bem sucedidas a nível político ajudem os familiares, outras pessoas da mesma região ou outras que constituam uma base económica, social ou política importante. Bons contactos em Moçambique, tal como em qualquer outra parte, significam benefícios em termos de influência, favores económicos, cargos, e acesso mais fácil a oportunidades sociais e financeiras.

Para além destes desafios à planificação racionalista, o Governo precisa de satisfazer o grande número de prioridades, abordagens, procedimentos e requisitos dos doadores. Isto coloca um encargo significativo ao Governo e torna a planificação estratégica a longo prazo extremamente difícil.

A corrupção constitui um motivo de preocupação crescente, desde a corrupção ao nível superior até à corrupção ao nível subalterno. A corrupção ao nível subalterno afecta directamente a vida das pessoas normais através de sistemas tais como luvas para os professores e os quadros de saúde, corrupção e abusos por parte da polícia, e honorários/comissões duvidosos cobrados por actividades económicas de pequena escala. Muitos destes sistemas constituem inevitavelmente os escalões salariais mais baixos dos quadros do Governo.

A SITUAÇÃO DO FINANCIAMENTO EXTERNO

Situação do financiamento externo: O Governo está muito dependente do apoio externo, que constitui actualmente cerca de 17 por cento do PIB. Nos últimos anos, 50 por cento dos gastos do Governo e 75 por cento dos investimentos públicos têm sido financiados pela ajuda externa. O objectivo das autoridades de aumentar de forma significativa as receitas nos próximos anos é um complemento crucial à ajuda externa no apoio aos gastos na redução da pobreza, ao mesmo tempo que se consolida a posição fiscal.

O Governo está altamente dependente do apoio externo, que de momento constitui cerca de 17 por cento do PIB. Nos últimos anos, 50 por cento dos gastos públicos e 75 por cento dos investimentos públicos têm sido financiados pela ajuda externa. O objectivo das autoridades de aumentar de forma significativa as receitas nos próximos anos é um complemento crucial à ajuda externa para apoio dos gastos na redução da pobreza, ao mesmo tempo que se consolida a posição fiscal. Será necessária maior atenção para assegurar que os gastos em outras áreas, incluindo os salários, se mantenham prudentes, e que a eficiência de todos os gastos continue a aumentar.⁷

A dependência do apoio externo conduz à concorrência a estes recursos entre os ministérios, e ao desejo e à necessidade de manter o controlo central dos fundos. Com os impostos provinciais a fornecer apenas um rendimento muito pequeno às províncias, estão altamente dependentes de transferências do nível central, deixando pouco espaço a uma planificação sub-nacional e a uma tomada de decisões autónomas. Os doadores geralmente trabalham com os ministérios centrais, o que não apoia necessariamente os esforços de descentralização do Governo. Isto é ligeiramente mitigado pelo facto de alguns doadores destinarem recursos a uma dada província.

DESAFIOS-CHAVE DA POBREZA E PLANOS DE POBREZA ANTERIORES

Desafios-chave: Moçambique tem operado grandes progressos nos últimos anos, mas enfrenta grandes desafios na implementação de estratégias e planos existentes, sustentando o crescimento e na redução da pobreza.

Moçambique não tem podido partilhar na íntegra dos benefícios da globalização. Infra-estruturas insuficientes, uma administração fiscal débil, serviços de comunicação maus, serviços financeiros insuficientemente desenvolvidos e um poder judiciário débil constituem constrangimentos a um empenho mais integral na economia internacional. Os níveis de saúde e educação também constituem constrangimentos à obtenção de crescimento económico e à redução da pobreza. Para além destes desafios, o país enfrenta uma severa crise de HIV/SIDA, que irá surtir efeitos nefastos para o país durante a próxima década.

No lado positivo, operaram-se grandes progressos em Moçambique desde a guerra em questão de reconciliação nacional, governação, gestão económica, crescimento e desenvolvimento institucional. O país conseguiu garantir investimentos internacionais para uma série de mega-projectos. O país tem uma vasta área de terra não usada adequada para a produção agrícola. Estão-se a operar progressos na expansão de oportunidades educacionais e no fornecimento de serviços de saúde. O desafio-chave em Moçambique é sustentar o crescimento e assegurar que o crescimento beneficie a maioria pobre.

A história que conduz ao PARPA/PRSP em Moçambique: O requisito de um PRSP não envolve um afastamento radical do que já se estava a operar em Moçambique.

⁷ Comentário de Shigemitsu Sugisaki, Director Executivo Adjunto do FMI, durante uma reunião do Conselho do FMI para discussão do PRGF de Moçambique, 19 de Dezembro de 2000

A política do Governo incide há muitos anos na pobreza. Embora o PARPA possa ser o primeiro documento com uma visão alargada de políticas para o combate à pobreza, durante a última década vários outros documentos e políticas trataram do assunto. O projecto de Dimensão Social de Ajustamento (SDA) e o Gabinete de Apoio à População Vulnerável (GAPVU) foram formados em 1989 e 1990, respectivamente. Em 1990 os aspectos de pobreza foram ainda levantados no Programa de Reabilitação Económica e Social (PRES) e deu-se início a uma Estratégia de Alívio à Pobreza. A Estratégia de Alívio à Pobreza em Moçambique de 1995 apresentou a primeira estratégia explícita de redução à pobreza do período de paz. O Programa Quinquenal do Governo para 1995-1999 incorporava os objectivos principais desta estratégia (GdM 1999).

As diversas políticas sectoriais que precederam o PARPA e que agora constituem a sua base também incidiram na pobreza. A propriedade limitada dos planos a nível provincial e distrital poderá em parte explicar os problemas de implementação que caracterizam a maior parte destes planos.

FACTOS BÁSICOS SOBRE O PROCESSO PARPA/PRSP

O PARPA 2001-2005: O processo que conduz ao PARPA 2001-05 começou com um inquérito nacional aos agregados familiares em 1996/97. O conceito de "estratégia de redução da pobreza" desenvolveu-se e alargou-se durante este período. O PARPA é agora um plano de desenvolvimento amplo com incidência na pobreza, englobando a maior parte dos recursos orçamentais do Governo, e não uma estratégia que incide a tónica estreitamente em alguns sectores considerados de especial importância para a redução da pobreza. Esta parece ser a abordagem apropriada, visto que 70% da população vive em situação de pobreza absoluta.

O PARPA 2001-05 é o resultado de um processo que teve início com o "Inquérito Nacional aos Agregados Familiares sobre as Condições de Vida 1996/97" (MIAF). O MIAF seguiu-se da avaliação da pobreza "Entendendo a Pobreza e o Bem-Estar em Moçambique: a primeira Avaliação Nacional" ("Understanding Poverty and Well-Being in Mozambique: the first National Assessment") (1998), que constitui a base da estratégia do Governo de redução da pobreza conforme expressa nas "Linhas de Acção" de 1999. O PARPA operacionaliza estas directivas. As Linhas de Acção prevêem que o objectivo global de Moçambique para o período de 2000-2009 é reduzir a incidência da pobreza absoluta do nível actual de quase 70 por cento para 50 por cento e enumeram uma série de pré-requisitos para atingir esta meta.

O PARPA 2000-04 foi preparado por diversos ministérios públicos sob a orientação do Ministério do Plano e Finanças, e é considerado a primeira tentativa de fornecer um instrumento alargado de políticas com o objectivo explícito de combater a pobreza. Ao objectivo global de reduzir a pobreza de 70% para 50% em dez anos, o PARPA 2000-2004 acrescenta o objectivo intermédio de reduzir o nível de incidência para cerca de 60% até ao ano 2004. O primeiro PARPA foi aprovado em Abril de 2000 como um PRSP interino (I-PRSP), tendo tido como resultado o facto de o ponto de decisão para a iniciativa HIPC ter sido atingido.

O PARPA 2001-05: O PARPA 2001-05 foi aprovado pelo Conselho de Ministros em Abril de 2001. Será apresentado como o PRSP completo de Moçambique, preenchendo um dos pré-requisitos para atingir o ponto de culminação para o HIPC reforçado. A intenção é fazer do PARPA um plano anual contínuo.

Após a aprovação do PARPA 2000-04 como o I-PRSP de Moçambique, deu-se início ao trabalho de preparação do PARPA 2001-05. Neste processo foram apresentados quatro rascunhos diferentes (vd. tabela 1). O primeiro rascunho, apresentado em duas versões em Novembro de 2000, foi um rascunho

por parte do MPF que não incluía orçamento ou cálculo de custos, com o objectivo principal de iniciar discussões sobre o processo PRS. Este rascunho foi usado para consultas a nível nacional em Dezembro de 2000 e Janeiro de 2001 e também foi comentado pelas IFIs e pelos doadores bilaterais.

O segundo rascunho, que foi completado em Fevereiro de 2001, não foi apresentado ao público. Incluía o resultado da primeira ronda de consultas e tomou em linha de conta comentários das IFIs e dos doadores bilaterais. Este rascunho foi por sua vez comentado pelos ministérios sectoriais (Educação, Saúde, Agricultura, etc.) e pelo próprio MPF. O terceiro rascunho, que foi apresentado em fins de Fevereiro, incluía um orçamento e uma matriz operacional e foi de novo comentado pelas IFIs e pelos doadores bilaterais.⁸ O quarto rascunho final foi completado em Março e foi subsequentemente apresentado a 25 de Abril ao Conselho de Ministros, que o aprovou com pequenas correcções. Este rascunho irá, após a sua edição, ser apresentado ao Conselho das IFIs como o PRSP completo de Moçambique.

A intenção original era apresentar o PARPA como o PRSP completo aos Conselhos do FMI/Banco Mundial no mês de Abril. Isto foi adiado porque Moçambique não tinha completado os critérios de desempenho para a PRGF. Ainda está para ser anunciada uma nova data para apresentação ao Conselho, mas prevê-se que tenha lugar no período de Julho/Agosto. Em última análise, porém, a data depende da resolução dos aspectos relacionados com marcas de referência acordadas com o FMI/BM.

Tabela 1 O processo PARPA 2001-2005

Rascunho	Data	Comentado / consultado por:
1º rascunho 1ª versão	2000-11-16	
1º rascunho 2ª versão	2000-11-28	ONGs, o sector privado, IFIs, doadores bilaterais
2º rascunho	2001-02-10	MPF, ministérios sectoriais
3º rascunho	2001-02-19	IFIs, doadores bilaterais
4º rascunho	2001-03-19	Conselho de Ministros

⁸ A matriz operacional só foi tornada pública algum tempo após a apresentação do terceiro rascunho.

O PRSP EM MOÇAMBIQUE: O PROCESSO E AS REACÇÕES

A NOVA CONDICIONALIDADE: PONTOS DE VISTA DAS PARTES INTERESSADAS

Mudanças na condicionalidade: Parece não existir nenhuma percepção entre as partes interessadas chave de que a introdução do PRSP implica qualquer mudança substancial nos requisitos externos que a ajuda acarreta. No entanto, quer as IFIs quer os representantes do Governo chamam a atenção para uma mudança clara e positiva da ênfase ao basearem o apoio IFI num documento de estratégia elaborado pelo Governo.

O requisito de um PRSP para acesso aos recursos HIPC / IFI conferiu um aumento extra a nível de políticas à já existente incidência do Governo na pobreza. O PRSP, porém, não introduz nenhuma mudança significativa em políticas ou padrões de despesas do Governo. Em vez disso, confirma o rumo actual do Governo. Para muitas partes interessadas em Moçambique, a qualidade de políticas e planos não constitui em nenhum dos casos a questão-chave. A questão-chave é como garantir a implementação de políticas e planos existentes.

Em termos de discussões sobre alvos macroeconómicos com o FMI, o Governo não considera que o PRSP introduza uma nova grande maneira de "fazer negócios". A diferença principal é que o próprio Governo está a resumir o seu programa de reformas e os alvos macroeconómicos num documento de estratégia interno, em vez de negociar isto através de um PFP produzido externamente. Esta é uma mudança significativa em questão de princípios, mas não uma que se possa considerar ter quaisquer consequências imediatas na relação da ajuda em Moçambique.

O Governo não vê, por exemplo, por que razão a natureza das marcas de referência macroeconómicas mudaria como resultado de uma substituição do PFP pelo PRSP. Em princípio, as medidas de reforma acordadas deverão de futuro formar um subconjunto das medidas previstas no PRSP. Poderão, porém, ser tornadas mais específicas em discussões com as IFIs, ou outros aspectos que não constituem parte do PRSP também poderão ser incluídos em tais discussões, se for considerado necessário.

O PRSP não é consequentemente visto pelos entrevistados como uma "nova forma de condicionalidade" dramática em termos de discussões e acordos sobre medidas de reformas macroeconómicas e estruturais. Estas devem em qualquer dos casos ser discutidas e acordadas com regularidade com respeito a acordos de empréstimos através do FMI e do BM.

Para o Banco Mundial, os acordos sobre medidas de reformas continuarão a ser negociados no contexto de empréstimos individuais. Embora estes possam ser tirados do PRSP, o PRSP não irá provavelmente formar uma base suficiente para tais acordos. Quanto ao HIPC e à PRGF, um PRSP aprovado é um de vários requisitos, e não suficiente para alívio da dívida. A médio prazo, o requisito PRSP não significa por conseguinte desfazer-se do "antigo sistema" de listas de requisitos a satisfazer para acesso a recursos externos.

Contudo, o requisito do PRSP em si faz exigências *adicionais* bastante pesadas ao Governo em comparação com o sistema anterior, quer em termos de conteúdo quer de processos. Estas exigências são mais fáceis de aceitar do que outros requisitos específicos de políticas e reformas, visto que no caso do PRSP é claramente o Governo em si que prepara o documento e empreende as consultas, e visto que, em Moçambique, foi possível basear o PRSP no programa de acção do Governo para redução da pobreza já desenvolvido.

Satisfazer os requisitos das IFIs para alívio HIPC e empréstimos concessionais – e por implicação apoio dos doadores em geral – ainda constitui uma grande força motivadora para o Governo na preparação do novo PARPA. De facto, a “aprovação” por parte do BM/FMI do PRSP é primordial para a sobrevivência do Governo a nível financeiro. A relação entre o Governo e as IFIs em Moçambique é dirigida por um interesse comum e sem nenhuma grande divergência em pontos de vista sobre aspectos de políticas chave (com algumas excepções dignas de nota, especialmente em relação às indústrias do caju e do açúcar). No entanto, os críticos a esta relação têm pouca confiança na liberdade do Governo de determinar políticas nacionais que não se encontrem em conformidade com os pontos de vista de Washington.

Por isso, é uma surpresa para os entrevistados para este estudo que não trabalham para o Governo que os pontos-chave considerados necessários para a aprovação do PRSP por parte das IFIs estejam incluídos no PARPA, e que as consultas requeridas (pelos doadores) sobre o plano global tenham sido empreendidas. E embora nem o Parlamento nem os partidos políticos tenham estado envolvidos no processo de consultas, todas as informações necessárias foram fornecidas aos doadores bilaterais e ao BM/FMI, que em compensação prestaram comentários extensivos a rascunhos consecutivos do plano.⁹ Isto não implica em si falta de propriedade da estratégia dentro do Governo, mas aponta para a atenção que se está a dispensar aos doadores-chave no processo. A ameaça real implícita às finanças nacionais de uma possível avaliação desfavorável do PRSP pelos quadros das duas IFIs é uma razão provável por que os doadores e a sociedade civil têm recebido mais atenção do que os representantes do povo eleitos no processo de planificação. Isto, como é óbvio, não é nada que os doadores encorajariam em princípio, mesmo que, pela natureza da relação da ajuda e da ênfase actual por parte dos doadores no envolvimento da sociedade civil, o façam na prática.

A “propriedade nacional” é vista pelos parceiros externos como um meio pelo qual o PRSP deverá ser protegido contra passar a ser outro sistema de planificação preparado cuidadosamente orientado mais pela necessidade de garantir recursos externos do que de melhorar a política nacional, mudar padrões de despesas públicas ou melhorar a qualidade da entrega de serviços públicos. A própria natureza da dependência da ajuda institucionalizada, no entanto, opera contra a propriedade neste sentido. O PRSP não está isento de debilidades bem conhecidas de outros instrumentos de ajuda¹⁰, ao mesmo tempo que introduz ele próprio novas debilidades¹¹.

Existe claramente o perigo de os doadores quer implícita quer explicitamente exercerem demasiada influência no processo PARPA, pondo em perigo a própria propriedade que se pressupõe ser a pedra angular da “nova” abordagem do PRSP. Não é claro em Moçambique o que o PARPA implicará em termos do espaço de manobra e aprendizagem através de ensaio e erro que os doadores estarão dispostos a conceder ao Governo antes de aplicarem uma pressão significativa. A resposta a tais perguntas difíceis será o teste principal do que os doadores querem dizer com “propriedade nacional” do PARPA, conforme mostrado não através de declarações oficiais dos doadores, mas na prática efectiva dos doadores. É demasiado cedo para julgar o efeito de um PARPA nestes aspectos.

⁹ Notavelmente, porém, não as organizações da ONU, que não estão a ligar o seu apoio de forma acentuada ao PRSP (vd. discussão em separado quanto ao papel da ONU)

¹⁰ Das quais se podem mencionar as seguintes: calendários de curto prazo influenciados pelos calendários dos doadores, condições impostas do exterior, e atenção insuficiente conferida pelos doadores às complexidades e aos constrangimentos de instituições nacionais e realidades políticas e culturais (i.e. o papel e o limite da planificação tecnocrática-racionalista em países em desenvolvimento)

¹¹ A falta de princípios claros na promoção de “democracia da sociedade civil” pode ser considerada uma dessas debilidades, embora isto possa mudar à medida que se vai ganhando experiência e os papéis/as funções e as responsabilidades de diversas partes interessadas são clarificados

PERCEPÇÕES DAS PARTES INTERESSADAS QUANTO AOS ACTORES E AO PROCESSO

Abordagem ao processo participativo: O Governo considera as consultas empreendidas durante os processos de planificação sectorial um elemento integral e mesmo chave do processo participativo PARPA. Porém, realizou-se uma ronda bastante abrangente de consultas relativas ao próprio PARPA. Contudo, isto ainda não pode ser considerado um processo participativo completo da sociedade civil no processo de planificação.

Apesar das considerações acima, foi traçada uma estratégia participativa ambiciosa para o processo PARPA 2001-2005. O plano original foi, porém, considerado demasiado ambicioso tendo sido apenas parcialmente implementado. A actividade principal empreendida foi uma série bastante extensiva de reuniões realizadas com a sociedade civil e funcionários de Estado em Maputo e duas das dez províncias do país (Sofala e Nampula) durante Dezembro de 2000 – Janeiro de 2001. A incidência em Maputo, o pré-aviso curto e os constrangimentos gerais de tempo deste calendário de reuniões, porém, tiveram como consequência o facto de oferecerem substancialmente menos do que uma participação na íntegra da sociedade civil no processo, embora oferecessem oportunidades para discussão pública. Não obstante, são um começo promissor de uma abordagem nova e fortalecida por parte do Governo às consultas. Outros aspectos relacionados com o processo de consultas são apresentados no capítulo "Potencial para Institucionalização", abaixo.

Debate político e envolvimento do Parlamento: Nem o Parlamento nem os partidos políticos foram chamados a participar no processo PRSP. O PARPA foi, no entanto, apresentado ao Conselho de Ministros para aprovação. A falta de envolvimento por parte do Parlamento reflecte susceptibilidades políticas, assim como o estatuto formal ainda não claro do PARPA em relação a outros instrumentos de planificação do Governo e poderá ser considerada uma debilidade significativa no processo PRSP até agora.

Os representantes do principal partido da oposição expressaram o seu pesar por não terem de maneira nenhuma sido trazidos para o processo PRSP. No entanto, também chamaram a atenção para o facto de não acharem este tratamento muito surpreendente, mas em vez disso sintomático da indiferença do Governo face ao Parlamento e à oposição. Conforme estes políticos as informações e a transparência no que respeita aos planos e às acções do Governo foram mínimas.

Os políticos da Frelimo também pareciam ser da opinião que teria sido desejável travar algumas discussões sobre o PARPA na AR. Os funcionários de Estado de nível superior concordaram que o sistema político não tinha sido muito envolvido, e que de futuro o PARPA deverá ser discutido pelo Parlamento. Uma explicação dada pelo não envolvimento da oposição no processo de consultas é o ponto morto político que persiste desde Dezembro de 1999 devido ao desacordo quanto ao resultado das eleições. Após os tumultos em Novembro de 2000 a situação agravou-se, tendo como resultado o facto de as possibilidades de um diálogo político durante o último semestre terem sido limitadas. O interesse político parece ter incidido mais no direito de nomear governadores provinciais, deixando pouco tempo e espaço para o debate sobre a política de redução da pobreza.

Participação da sociedade civil: A participação de ONGs, do sector privado e de corpos religiosos no processo PARPA como tal tem sido bastante limitada, embora haja um diálogo e um envolvimento consideráveis a nível sectorial e provincial.

De um modo geral, entre as instituições da sociedade civil são poucos os conhecimentos do conteúdo e do papel do PARPA. Ao nível provincial, o conhecimento do PARPA é especialmente fraco. Por exemplo, um grupo de representantes de 8 ONGs nacionais na Zambézia consultado para este estudo

não tinha sequer ouvido falar do PARPA. No Niassa, existia algum conhecimento do PARPA entre as ONGs, graças às informações que tinham sido apresentadas a respeito de uma reunião sobre reescalamento da dívida arranjada pelo Grupo da Dívida e Progresso em Dezembro de 2000.

Esta situação reflecte em parte o âmbito limitado de disseminação e consultas empreendidas pelo Governo, mas também o interesse e a capacidade limitados de envolvimento nesta forma de planificação macro entre a própria comunidade de ONGs.

As ONGs da Zambézia foram, por outro lado, convidadas a participar nas acções provinciais de planificação de estratégias recentemente concluídas. Isto tem interesse mais directo para elas do que acções nacionais de planificação. A incidência quer das ONGs do Niassa quer da Zambézia consultadas para este estudo parece, de um modo geral, estar mais relacionada com diversos projectos baseados na comunidade e em assegurar o financiamento para estes do que em lidar com planos macro e com a defesa de políticas. Parece que não se considera que os planos nacionais e também provinciais tenham uma relevância forte e directa para o trabalho das ONGs.

Também algumas ONGs-chapéu a nível central mal ouviram falar do PARPA. À excepção do Grupo da Dívida, nenhuma ONG consultada para este estudo expressou opiniões fortes sobre o *conteúdo* do PARPA. De uma maneira geral, as ONGs nacionais parecem estar mais interessadas e estruturadas para um trabalho sectorial e operacional do que para o apoio relacionado com os planos macro do Governo. Com algumas excepções, os corpos religiosos também não parecem ser muito activos em relação ao PARPA. Isto fortalece o argumento do Governo de que o processo participativo deverá incidir nas estratégias sectoriais e na planificação descentralizada em vez de incidir no documento PARPA como um todo. Este argumento levanta, porém, a questão de quem deverá tecer comentários e prestar contributos substanciais sobre prioridades e vínculos intersectoriais no plano global, fora do Ministério do Plano e Finanças. Esta questão é a mais importante tendo em consideração a forte verticalidade dos ministérios e das direcções moçambicanos.

Existem processos em curso em que o sector privado se reúne com o Governo para discutir aspectos-chave relacionados com o ambiente empresarial. De especial importância são as Conferências do Sector Privado de alto perfil, durante as quais se elaboram e acordam listas de acções com prioridade entre representantes do sector privado e do Governo. No entanto, os representantes do sector privado lamentam a capacidade limitada do Governo de levar a cabo as reformas visadas. Os representantes do sector privado com quem nos encontramos para este estudo estavam uniformemente cépticos quanto à utilidade de um aumento de consultas com o Governo, enquanto as acções já acordadas não forem implementadas de melhor forma.

O envolvimento limitado da sociedade civil em acções de planificação macro também reflecte o montante limitado de organizações bem organizadas e com financiamento suficiente da sociedade civil em Moçambique. O sentimento do sector privado que os planos do Governo são implementados de forma débil e que por conseguinte uma melhor planificação não conduz necessariamente a melhores resultados, também existe num grau significativo no seio de outras organizações da sociedade civil.

Os órgãos de comunicação social: Tem-se registado uma incidência limitada dos mass media no PARPA. Este é um indicador das limitações do debate público no processo PARPA, assim como nos procedimentos do Governo para disseminação de informações sobre o PARPA. De futuro, uma estratégia específica dos mass media deverá provavelmente fazer parte do sistema participativo global.

O grau de incidência mediática poderá ser usado como um indicador da disponibilidade de informações, do empenho público e do interesse político e debate. Até agora, os *mass media* têm dispensado atenção limitada quer ao processo de desenvolvimento do PARPA quer ao conteúdo do plano. O facto de o PARPA não ter sido apresentado ao Parlamento para discussão, pode ser visto como um factor contribuinte principal neste sentido. Quanto ao resto da sociedade, a atenção dos *mass*

media tem incidido nos tópicos constitucionais que têm dominado a cena política em Moçambique durante o último ano e nas consequências das cheias. Também, o Governo parece não ter envidado nenhum esforço especial no sentido de empenhar os *mass media*. De futuro, uma estratégia mediática específica deverá provavelmente fazer parte do sistema global de consultas do PARPA.

Acessibilidade do documento PARPA: Devido às complexidades e questões de ordem técnica do PARPA, o seu conteúdo não é totalmente acessível à maioria das pessoas consultadas. Seria por conseguinte desejável produzir uma versão mais ‘popular’ e acessível do PARPA.

A linguagem técnica do PARPA reduz a sua acessibilidade àqueles com cuja participação no processo de consultas se conta. Algumas ONGs declararam que vão começar a estudar economia para poderem seguir o processo PARPA. O Fórum Mulher, por exemplo, planeia arranjar seminários e cursos em economia para possibilitar aos membros participarem no processo de consultas. Embora esses cursos sirvam para este fim pelo facto de aumentarem os conhecimentos sobre os aspectos de pobreza, serão no entanto demasiado rudimentares para permitirem um entendimento mais profundo dos assuntos tratados no PARPA. É de suspeitar que mesmo as pessoas que tenham uma formação formal é necessário porem de parte algum tempo para poderem avaliar o PARPA. Isto, em combinação com o facto de para muitos o PARPA não ser considerado directamente relevante para as suas actividades, poderá explicar a razão por que tão poucos parecem ter feito o esforço de ler o PARPA.

O MPF parece considerar o PARPA no seu formato actual demasiado complicado para ser útil em consultas. Consequentemente, quer aqueles que produzem o documento quer os receptores expressaram a opinião que seria desejável produzir uma versão “popular” do PARPA, que seria muito mais acessível.

PLANOS, ABORDAGEM E CAPACIDADES DO GOVERNO

Conceito de pobreza e modo de pensar actualizado sobre a pobreza: O conceito básico de pobreza usado no PARPA é o de consumo insuficiente. Embora o PARPA 2001-05 use um perfil de pobreza baseado no consumo, inclui discussões extensivas quer sobre indicadores de falta de fruição de bem-estar assim como percepções qualitativas da pobreza. É de prever que futuras versões do PARPA façam uso mais activo destas definições alternativas de pobreza.

O PARPA define a pobreza como *a incapacidade por parte dos indivíduos de assegurar para si próprios e para os seus dependentes um conjunto de condições mínimas básicas para a sua subsistência e o seu bem-estar de acordo com as normas da sociedade* (PARPA 2001:2). A medida básica de bem-estar individual, e desse modo também de pobreza, é o consumo *per capita*. O índice nacional de incidência da pobreza indica que 69.4 por cento poderiam ser considerados como pobres absolutos. A Avaliação da Pobreza conclui que a pobreza é em grande medida estrutural. Os perfis provinciais de pobreza indicam que as disparidades regionais da pobreza entre os pobres e os não-pobres para muitas das variáveis analisadas são bastante pequenas.

Para além do uso do consumo *per capita*, o PARPA também prevê que indicadores de falta de fruição de bem-estar, tais como a taxa de analfabetismo, a taxa de mortalidade infantil, o acesso a água limpa e a desnutrição crónica, são importantes. Com base nestes indicadores, constrói-se um Índice de Pobreza Humana para completar o perfil de pobreza. Uma comparação mostra que a prevalência da pobreza é mais baixa, 57 por cento, quando baseada no Índice de Pobreza Humana do que quando assenta no consumo médio *per capita* (PARPA 2001:14).

Em comparação com o PARPA 2000-04, o novo PARPA também coloca maior ênfase em percepções qualitativas da pobreza. O MPF e a Universidade (UEM) empreenderam em Janeiro de 2001 uma série

de diagnósticos participativos da pobreza em sete províncias, que foi um acompanhamento de uma avaliação semelhante empreendida em 1995-96. Os resultados finais não ficaram prontos a tempo de serem incluídos no PARPA deste ano; no entanto, a intenção é inclui-los em futuros planos de pobreza. Esta é uma iniciativa importante e positiva da parte do Governo, que poderá ter benefícios significativos quer para o processo de consultas no futuro quer para o conteúdo de políticas de futuros PARPAs.

Através da inclusão de discussões extensivas quer em indicadores de falta de fruição de bem-estar quer em percepções qualitativas da pobreza, o PARPA 2001-05 é consideravelmente melhor na sua abordagem conceptual à pobreza do que o primeiro PARPA. O PARPA 2001-05 também assinala três áreas de incidência para mais investigações de pobreza: formas alternativas de medir a pobreza e seleccionar linhas de pobreza; análise da disponibilidade e progressividade de serviços básicos, saúde e educação; e levantamento da pobreza. Visto que a intenção é fazer do processo de redução da pobreza um programa contínuo com um novo PARPA todos os anos, pode-se contar com mais um alargamento do conceito de pobreza moçambicano.

Pequenas mudanças no padrão de despesas como resultado do PARPA: A incidência na pobreza dos planos existentes do Governo implica que não se operou uma grande mudança nos padrões de despesas como resultado do PARPA 2001-05, que visa áreas “tradicionais” de pobreza. O PARPA 2001-05 difere de planos anteriores no seu reconhecimento explícito da importância da política macroeconómica e da governação. Outra diferença é que a acção social não está incluída entre as “áreas fundamentais”, motivada pela incidência do PARPA na pobreza estrutural. Durante o período de 2001-05, as despesas orçadas para a saúde e a educação aumentam como parcela do total das despesas e diminuem como parcela do PIB.

A *Estratégia de Redução da Pobreza em Moçambique* de 1995 apresentou a primeira estratégia explícita de redução da pobreza do período de paz. O plano incluía cinco objectivos globais: melhoria das condições de vida nas áreas rurais, investimento em capital humano, melhoria das redes de segurança social, formulação de uma política populacional e melhoria da capacidade nacional para análise e monitoria da pobreza. As *Linhas de Pobreza* (1998) visavam a educação, a saúde, a agricultura, o emprego, as obras públicas básicas e a assistência social como os sectores estratégicos no combate à pobreza. Além disso, a importância de fortalecer o papel das mulheres e de indivíduos vulneráveis no processo de desenvolvimento foi acentuada neste documento. Os sectores-chave no PARPA 2000-04 (PARPA 2000:41), para os quais se definiram objectivos específicos foram a educação, a saúde, a acção social, o desenvolvimento agrícola e rural, o emprego, e as infra-estruturas.

Assente nos planos sectoriais, o PARPA 2001-05 identifica seis áreas fundamentais: educação; saúde; infra-estruturas, estradas, energia e água; agricultura e desenvolvimento rural; boa governação, legalidade e justiça; e políticas macroeconómicas e financeiras. Prevê-se que os esforços nestas áreas surtam os maiores efeitos de redução da pobreza. Para além das áreas fundamentais, o PARPA também identifica uma série de outras áreas para as quais se orientarão os recursos redução da pobreza: emprego e desenvolvimento empresarial, acção social, protecção, indústria mineira, pescas, turismo, indústrias manufactureiras/transformadoras, transportes e comunicações, tecnologia, ambiente, e redução da vulnerabilidade a calamidades naturais.

De uma maneira geral, o PARPA 2001-05 identifica as mesmas áreas-chave que os planos de pobreza anteriores. Comum a todos estes planos é a incidência em educação, saúde, infra-estruturas e agricultura e desenvolvimento rural. O PARPA 2001-05 difere de planos anteriores pela sua incidência mais explícita em factores que contribuem para a criação de um ambiente favorável à redução da pobreza, tais como política macroeconómica e governação. Isto coaduna-se bem com o pressuposto expresso que o crescimento é necessário para a redução da pobreza e pode ser visto como um reconhecimento da necessidade de integrar variáveis económicas directamente no processo de redução da pobreza. Outra diferença em comparação com planos anteriores é que a área de acção social não

figura entre as áreas fundamentais.¹² O PARPA observa que a acção social em princípio deverá constituir uma das áreas fundamentais, mas opta por excluí-la devido ao baixo número de beneficiários e aos recursos limitados disponíveis (PARPA 2001:5). A decisão de excluir a acção social das áreas fundamentais pode ser vista como parte da estratégia do PARPA de apostar recursos restritos na grande pobreza estrutural de Moçambique. O PARPA também prevê que se a estratégia de crescimento for bem sucedida, esta irá implicar mais recursos para a área da acção social. Além disso, pode-se argumentar que as áreas fundamentais educação e saúde indirectamente, pelo menos parcialmente, cobrem aspectos da acção social. Algumas partes interessadas consideram que a incidência limitada na acção social é uma debilidade clara do PARPA e uma reflexão da debilidade do Ministério da Acção Social assim como ilustra a tendenciosidade do crescimento económico do Ministério do Plano e Finanças, que é responsável pela preparação do PARPA. Mesmo assim, nas consultas, não se levantou nenhuma grande objecção com respeito à escolha das áreas fundamentais.

O PARPA prevê explicitamente que se registará um aumento na afectação de recursos públicos aos sectores com prioridade e que para cada um deles a ponderação relativa quer em relação ao total das despesas públicas quer ao PIB será estabilizada ou aumentada (PARPA 2001:111).¹³ O PARPA opta por tomar o ano de 1999 como referência usando o argumento que os anos de 2000 e 2001 foram anos excepcionais devido à reconstrução pós-emergência e à necessidade de socorrer o sistema bancário. Para o período de 1999-2005, os recursos orçados para áreas com prioridade aumentam como parcela do total das despesas de 60.0 para 64.5 por cento e como parcela do PIB de 13.2 para 17.0 por cento. Por si sós prevê-se que a educação e a saúde como parcelas do total das despesas e do PIB aumentem durante o período (Tabela 2).

Tabela 2 Despesas orçadas/programadas para áreas com prioridade

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<i>Como percentagem do total das despesas</i>							
Áreas com prioridade	60.0	62.9	67.4	65.0	66.9	66.7	64.5
Educação	15.6	18.4	24.5	19.5	20.2	20.2	19.7
Saúde	13.0	12.0	11.4	12.9	12.9	13.3	13.3
<i>Como percentagem do PIB</i>							
Áreas com prioridade	13.2	16.9	19.4	18.9	18.6	17.4	17.0
Educação	3.4	5.0	7.1	5.7	5.6	5.3	5.2
Saúde	2.9	3.2	3.3	3.7	3.6	3.5	3.5

Fonte: PARPA 2001-2005 Tabela 7.4 (edição final)

Embora o quadro orçamental do PARPA separe fontes de recursos nacionais e estrangeiras, não existe nenhuma discussão específica quanto ao uso destas últimas. O PARPA projecta uma maior dependência em recursos nacionais; para o período até 2010 prevê-se que os recursos estrangeiros se mantenham a cerca de US\$550 milhões por ano que em relação ao PIB implica um decréscimo de 14.1 por cento em 2000 para 7.6 por cento em 2010. No entanto, a médio prazo as mudanças não são muito significativas. Se compararmos 1999 (usando o argumento do PARPA que 2000 e 2001 foram anos excepcionais) com 2005, a parcela de financiamento externo como rácio do PIB baixa apenas de 11.1 para 10.6 por cento.

Alvos de crescimento e de inflação: O PARPA prevê o crescimento em oito por cento e a inflação em cinco a sete por cento a médio prazo. O MPF admite que os alvos são ambiciosos mas tem confiança que os investimentos necessários e o aumento de produtividade se vão realizar. As IFIs

¹² Objectivos na área de planos de acção social são programas de fortalecimento de assistência social directa que cobrem pessoas necessitadas, especialmente crianças em circunstâncias difíceis ou em agregados familiares pobres, os idosos e os deficientes

¹³ Para além das áreas fundamentais (à excepção das políticas macroeconómicas e financeiras), a acção social, trabalho e emprego, e recursos minerais e energia estão incluídos nas áreas com prioridade.

mostram mais preocupação quanto ao alvo de crescimento e às possibilidades de atingir um crescimento de base ampla.

Para atingir as metas do PARPA, o objectivo é manter um crescimento do PIB anual e de base ampla não inferior a oito por cento (PARPA 2001:18). Outros alvos são consolidar a estabilidade macroeconómica dos fins da década de 1990 caracterizada por uma inflação de um só dígito, por uma expansão monetária baixa e por uma taxa de câmbio estável.

O alvo de crescimento projectado tem sido criticado por ser excessivamente optimista. O MPF, porém, parece estar confiante que os alvos são passíveis de atingir. O MPF sustenta que os aumentos dos investimentos e da produtividade necessários para atingir o alvo podem ser realizados nas condições resumidas num cenário que inclua um desenvolvimento positivo global para variáveis económicas, paz e estabilidade política, ganhos de produtividade na agricultura, melhorias em instituições orientadas para o mercado, reformas sectoriais, continuação do apoio dos parceiros internacionais, e implementação de mega-projectos.

Até que ponto é que o cenário é realista com respeito ao desenvolvimento das variáveis económicas?¹⁴ Durante os fins da década de 1990 Moçambique mostrou que é capaz de atingir estabilidade macroeconómica (e um crescimento de dois dígitos) através de uma política monetária e de taxa de câmbio prudente. Prevê-se que se irá registar um crescimento forte nas exportações durante o período, principalmente graças aos mega-projectos, mas também devido a um aumento nas exportações de produtos agrícolas. Existem planos para continuar a liberalização económica na forma de tarifas comerciais mais baixas (prevê-se que as tarifas comerciais como parcela do total das receitas tributárias irão diminuir de forma significativa durante o período). Os gastos públicos serão em grande medida orientados para as áreas-chave da educação, saúde e infra-estruturas. Foram decididos seis mega-projectos e existem planos para mais projectos. É de prever que o impacto dos mega-projectos no PIB seja substancial – o PIB está projectado para ser 26 por cento superior em 2005 com os mega-projectos do que seria sem eles (Andersson 2001). Mesmo assim, os efeitos directos dos mega-projectos na redução da pobreza serão provavelmente bastante pequenos, por exemplo o impacto quer no rendimento nacional quer no emprego será limitado. Contudo, indirectamente prevê-se que os projectos contribuam para a redução da pobreza através da geração de receitas fiscais. A curto e médio prazo, o impacto nas receitas tributárias é bastante modesto, mas para 2010 projecta-se que os mega-projectos contribuam com receitas fiscais correspondentes a três por cento do PIB. Prevê-se também que estes irão contribuir para um crescimento de base ampla pelo facto de serem um exemplo de investimentos que atraem pequenas e médias empresas com métodos intensivos de trabalho para Moçambique. Para terem um impacto positivo em investimentos, é, no entanto, essencial que os mega-projectos não dêem origem a efeitos da “Doença Holandesa” (*Dutch Disease*) através de uma apreciação da taxa de câmbio real.

As IFIs parecem estar mais preocupadas do que o MPF quanto ao alvo de crescimento e às possibilidades de atingir um crescimento de base ampla. Argumentam que o PARPA não prevê de forma suficiente os desafios e as oportunidades de crescimento. Conforme as IFIs, o PARPA não faz um relato claro de quais são as fontes principais de crescimento, de quais são os sectores mais importantes para o crescimento e de que grupos e regiões que deverão beneficiar do cenário de crescimento. Também preferiam que o PARPA incluísse uma estratégia para promover o crescimento regional. Além disso, as IFIs também parecem estar em dúvida se o crescimento realmente será de base ampla, uma vez que está tão dependente dos benefícios esperados de uma mão-cheia de mega-projectos.

Outras partes interessadas externas também exprimem esta questão. Sustentam que a não ser que o Governo preste apoio ao sector agrícola, em especial ajudando a desenvolver uma rede de mercado nas províncias, a pobreza rural não poderá ser reduzida de forma substancial a médio prazo, e consequentemente o objectivo principal do PARPA não será realizado.

¹⁴ Para outros factores em que o cenário de crescimento assenta, vd. outros pontos deste estudo.

Ameaças ao cenário de crescimento: A obtenção do alvo de crescimento, e por esse meio também o resultado de todo o processo PRS, também está dependente de factores tais como o desenvolvimento político em Moçambique e nos países vizinhos, o funcionamento do sistema financeiro, calamidades naturais e HIV/SIDA. Existe, no entanto, uma análise de risco limitada no PARPA.

Inquietação política com origem em desacordos políticos e provinciais poderá constituir uma ameaça à obtenção dos alvos de crescimento. Embora este factor seja em grande medida afectado pela política do Governo, o seu desenvolvimento também depende das actividades da oposição. É de prever que a continuação do desacordo político entre a Frelimo e a RENAMO aumente o risco político e surta efeitos prejudiciais aos investimentos estrangeiros em Moçambique.

Além disso, a situação política nos países vizinhos de Moçambique, África do Sul e Zimbabué, afecta a entrada de capitais e desse modo o potencial de crescimento de toda a região da África austral. Em especial a África do Sul afecta Moçambique através do seu papel político e económico dominante na região. Visto que a estratégia de redução da pobreza assenta na condição de uma taxa elevada de crescimento económico, um desenvolvimento político e económico negativo na África do Sul implicaria uma ameaça a um crescimento rápido continuado em Moçambique.

Dois dos maiores bancos de Moçambique reportaram o ano passado grandes perdas acumuladas devido a empréstimos de cobrança duvidosa. Como resultado grandes montantes dos recursos públicos, que caso contrário poderiam ter sido usados para efeitos de redução da pobreza, serão agora usados na recapitalização. A crise no sector financeiro também corre o risco de minar a confiança dos actores económicos na boa-vontade e capacidade do Governo de seguir uma política económica sólida. Isto poderá resultar na perda de investimentos estrangeiros, e assim em dificuldades em atingir o cenário de crescimento económico.

As calamidades naturais também constituem uma ameaça ao crescimento económico. Ainda é demasiado cedo para avaliar os efeitos das cheias deste ano no crescimento económico. No entanto, as chuvas e as cheias no ano 2000 surtiram efeitos mais severos na taxa de crescimento do que se pensava a princípio e acarretaram grandes custos humanos e económicos com efeitos severos no processo de desenvolvimento. Para além das cheias, Moçambique também tem uma história de secas recorrentes.

Outra ameaça séria ao desenvolvimento continuado em Moçambique é o alastramento do HIV/SIDA. Visto que afecta mais severamente as gerações produtivas, o HIV/SIDA reduz o potencial do país de atingir uma taxa de crescimento sustentável. O tratamento no PARPA da questão do HIV/SIDA é discutido abaixo.

ASPECTOS TRANSVERSAIS

A atenção dispensada ao HIV/SIDA no PARPA: Confere-se pouca ênfase ao desafio do HIV/SIDA no PARPA, em comparação com o grande impacto que o HIV/SIDA terá na pobreza em Moçambique na próxima década. O impacto do HIV/SIDA ilustra a necessidade de se ir além dos indicadores da pobreza baseados no consumo.

Conforme muitas das pessoas entrevistadas para este estudo, a ameaça do HIV/SIDA só recentemente começou a ser levada a sério em Moçambique. Os parceiros externos, também, foram lentos em conferir ao HIV/SIDA alta prioridade nos seus programas. Só nos últimos dois anos é que o HIV/SIDA começou a ser discutido publicamente e os funcionários de Estado de alto nível começaram

a dispensar-lhe atenção a sério. Só muito recentemente é que uma acção séria começou a estabelecer instalações próprias para testes, tendo como resultado o facto de, ainda hoje, a taxa de prevalência em Moçambique ser em grande medida uma questão de conjectura. Uma estratégia para lidar com esta ameaça foi finalizada em fins de 1999, e os arranjos institucionais para implementar a estratégia estão ainda a ser estabelecidos. Entretanto, grandes segmentos da população continuam a desconhecer o HIV/SIDA, e o HIV tem-se alastrado rapidamente. As estimativas mais recentes indicam uma prevalência nacional de 16% da população adulta, mais de 1,4 milhões de pessoas seropositivas, e mais de 340,000 órfãos causados pelo SIDA – que se prevê atingir mais de 1,1 milhões até 2010. A esperança de vida, que se podia prever que aumentasse de 42 anos para 46 anos até 2005 sem a epidemia do HIV/SIDA, poderá cair para apenas 35 anos até 2005. Estima-se em 700 o número de pessoas infectadas por dia – ou seja o correspondente ao total de vidas perdidas durante as cheias do ano 2000.

Visto que afecta mais severamente as gerações produtivas, o HIV/SIDA reduz o potencial do país de atingir uma taxa de crescimento sustentável. Apesar disso, no PARPA o HIV/SIDA não figura na análise macroeconómica e nas previsões de crescimento.¹⁵ O capítulo introdutório de 6 páginas do PARPA, que funciona como um sumário do plano, contém apenas duas frases sobre o HIV/SIDA: com referência à estratégia de educação prevê que "o programa também contém um compromisso face ao combate ao HIV/SIDA nas escolas", e para o sector da saúde prevê que um dos objectivos principais é "uma campanha que visa inverter o crescimento actual da epidemia do HIV/SIDA". Dadas as estimativas acima, é difícil compreender que a disponibilidade insuficiente de dados, geralmente citada como a razão por que o HIV/SIDA não figura, possa justificar o facto de não se conferir ao HIV/SIDA uma maior prioridade no plano.

As estratégias provinciais são semelhantes ao PARPA a este respeito. A estratégia recentemente elaborada para a Província da Zambézia, que é uma das províncias com as mais elevadas estimativas do HIV/SIDA, inclui dois cenários de crescimento – as consequências do HIV/SIDA não figuram em nenhum deles. A Estratégia Provincial para o Niassa, *Niassa 2005 – Renewing Hope*, elaborada em 1999, não faz absolutamente nenhuma referência ao HIV/SIDA.

Esta fraqueza em documentos de planificação nacionais e provinciais pode ser interpretada como sendo uma reflexão de uma tendência entre muitas das pessoas entrevistadas para este estudo de considerarem o HIV/SIDA como uma calamidade iminente mais ou menos inevitável. A dificuldade em mudar atitudes e práticas sexuais, baixos níveis educacionais e constrangimentos de recursos e capacidades levam muitos a crer que pouco se pode fazer para inverter de forma significativa a tendência do HIV/SIDA a curto e médio prazo. Isto parece ter como consequência o facto de os planeadores – e os parceiros externos não estão livres desta atitude – conferirem uma maior incidência a aspectos em que os progressos sejam considerados mais possíveis, mesmo que o seu potencial impacto positivo na pobreza seja ainda muito mais baixo do que um êxito limitado na inversão da tendência do HIV/SIDA seria.

Note-se que como a meta do Governo de redução da pobreza só está relacionada com números de consumo, a redução da esperança de vida, a exclusão social e o grau extremo de sofrimento causado pelo HIV/SIDA só se reflectirão na estatística global da pobreza na medida em que influenciam o estatuto económico da população. Por exemplo, teoricamente (se não na prática) o PIB *per capita* poderia crescer mesmo se a esperança de vida fosse reduzida – e se conseguisse "redução da pobreza". Ao basear a medição da pobreza em indicadores de consumo, Moçambique poderia estatisticamente (embora apenas teoricamente) ser bem sucedido em termos de "redução da pobreza", mesmo embora milhões de pessoas estivessem a morrer de SIDA, milhões de crianças ficassem órfãs e a esperança de vida fosse reduzida para menos de 30 anos. Isto demonstra a importância de prestar tanta (ou mais) atenção a outros indicadores de impacto no PARPA do que à prevalência da pobreza, enquanto o consumo for a base da definição da pobreza.

¹⁵ Prevê-se, no entanto, que o resultado de dois estudos previstos posteriormente este ano será usado como uma entrada/um insumo em futuras projecções económicas.

Não obstante estas debilidades do PARPA em termos do HIV/SIDA, deverá realçar-se que a consciência/os conhecimentos e o modo de agir relacionados com o HIV/SIDA melhoraram dramaticamente com o desenvolvimento e o lançamento da nova estratégia do Governo do HIV/SIDA. É de prever que a próxima versão do PARPA conterá uma discussão mais exaustiva de prováveis implicações da epidemia do HIV/SIDA, e de acções para combatê-la.

Os aspectos de género e ambiente no PARPA: Com o PARPA 2001-05 operou-se uma melhoria no que respeita a aspectos de género, em particular nas áreas da saúde e da educação. Mesmo assim, o potencial da educação de mulheres adultas para a redução da pobreza a médio prazo parece justificar maiores recursos do que os que foram orçados. Outras áreas para além da educação e da saúde não incluem, ou incluem em escala muito limitada, a perspectiva do género. O PARPA cobre aspectos ambientais, mas não lhes confere grande incidência.

O resultado da Avaliação da Pobreza mostrou que as acções orientadas para a educação das mulheres surtem grandes efeitos na redução do nível de pobreza, sobretudo através dos seus efeitos positivos indirectos na saúde dos filhos. O PARPA reconhece este resultado prevendo a necessidade de adoptar uma perspectiva de género no perfil de pobreza, mas também sustenta que a actual situação de conhecimentos limita a abordagem de igualdade de género a áreas no campo da educação e da saúde (PARPA 2001:7).

O PARPA trata minimamente os aspectos de género na educação e na saúde. O capítulo introdutório sobre educação menciona o aspecto do género de passagem como uma razão para a privatização proposta do ensino primário. Não se faz nenhuma referência à necessidade de educação de mulheres adultas. Acções-chave com uma perspectiva de género deverão aumentar o número de estudantes do sexo feminino e o número de directoras escolares. Na área da educação de adultos, o programa de alfabetização está vinculado especialmente no sentido das mulheres, e na área da formação de professores tenciona-se aumentar a proporção de raparigas nos cursos. As áreas do ensino secundário, do ensino superior, de formação vocacional e de educação especial não mencionam sequer a perspectiva de género (PARPA 2001: 39-43). Os cuidados primários de saúde, o combate a epidemias sérias, e a rede de saúde são as áreas no âmbito da área de saúde que mencionam especialmente as mulheres. Além disso, é de esperar que as medidas orientadas no sentido da saúde infantil sejam tendenciosas no sentido das mulheres. Para além dos sectores de educação e saúde, é primariamente a área de acção social que apresenta uma perspectiva de género explícita.

No PARPA 2001-05 regista-se um aumento da incidência no género em comparação com o PARPA 2000-04, em que a importância de incluir as mulheres na estratégia de redução da pobreza foi mencionada principalmente em termos gerais. No entanto, embora o PARPA 2001-05 trate melhor a perspectiva de género, ainda falta fazer muito. Por exemplo, na área da educação o PARPA incide no ensino primário, o que irá obviamente beneficiar a redução da pobreza e a igualdade de género a mais longo prazo. À educação de mulheres adultas, que provavelmente surtiria maiores efeitos nestas variáveis a médio prazo, foi dispensada muito menos atenção. Em 2002 e 2005 os montantes orçados para a educação de adultos são apenas 1.5 por cento e 2 por cento, respectivamente, dos montantes planeados para o ensino primário. Tomando em linha de conta que o objectivo primário do PARPA é reduzir a pobreza absoluta a médio prazo, parece pertinente que a educação de adultos justificasse um maior interesse. Finalmente, embora a educação e a saúde provavelmente sejam os sectores onde se possa prever que uma incidência nos aspectos de género tenha o maior impacto na redução da pobreza, também é importante deixar esta abordagem penetrar em outras áreas. Por exemplo, tomando em conta o papel-chave das mulheres na produção agrícola, esta área em particular beneficiaria de uma perspectiva de género explícita.

O ambiente é coberto no ponto "outros aspectos" no PARPA. O ambiente também é mencionado no ponto Boa Governança. Dada a importância dos aspectos ambientais para uma redução da pobreza

sustentável, justificar-se-ia uma maior ênfase nos aspectos ambientais como uma questão primordial e transversal.

PLANOS, ABORDAGEM E CAPACIDADES DOS DOADORES

O Banco Mundial e o FMI: Parece que o Banco Mundial e o FMI têm apoiado o processo PARPA sem ingerência indevida e o Governo considera que estes têm desempenhado um papel construtivo e útil.

A relação entre o Governo e o BM/FMI a respeito do PARPA foi considerada construtiva por ambos os lados. O Governo parece ter sido forte na gestão do processo, enquanto o Banco Mundial e o FMI prestaram apoio e conselhos à medida que e quando estes eram solicitados. O Banco e o FMI não precipitaram uma conclusão antecipada do PARPA, embora o Governo se tenha atido ao calendário bastante comprimido a concluir em Março/Abril de 2001. Isto foi sem dúvida influenciado pelo desejo de atingir um ponto de culminação atempado para alívio da dívida HIPC, embora um adiamento não tivesse tido consequências consideráveis no montante total de alívio da dívida. O BM/FMI empreendeu uma análise pormenorizada e preparou comentários extensivos durante o processo de preparação do PARPA 2001-05. Missões conjuntas das IFIs teceram comentários ao processo PARPA nos meses de Junho e Setembro de 2000. No início de 2001, os comentários tecidos pelas IFIs ao primeiro rascunho do PARPA seguiram-se de discussões entre estas e o MPF. Uma grande equipa do BM/FMI visitou Moçambique em Fevereiro/Março de 2001 para avaliar o processo PARPA e o terceiro rascunho do plano. Para avaliar o rascunho final, marcou-se uma nova missão conjunta para Junho de 2001. Conforme os gabinetes do BM/FMI em Maputo, as Instituições de Bretton Woods consideraram o processo e o conteúdo do PARPA moçambicano de uma maneira geral favoráveis, embora considerem que haja áreas que deverão ser melhoradas em futuras rondas. Por conseguinte não há motivo para se preverem dificuldades ao aprovar o PARPA como um PRSP.

Uma nova Estratégia de Assistência ao País (CAS) do Banco Mundial foi elaborada simultaneamente com o primeiro PARPA, e envolveu uma grande fase de análise e consultas extensivas. Ainda não se registaram grandes mudanças na abordagem à CAS nas operações do Banco Mundial como resultado da introdução do requisito PRSP. De futuro, é de esperar que a CAS passe a ser mais simples, a assentar no PARPA, e a não requerer consultas tão amplas como actualmente, visto que estas seriam cobertas pelas consultas do PARPA.

Mesmo se o Banco Mundial e o FMI "saírem" e evitarem ingerência indevida no processo PARPA, mantém-se ainda o perigo, dada a natureza do apoio e dado o tipo de aconselhamento que podem prestar e dada a relação estreita que mantêm com o Ministério do Plano e Finanças, de passarem a ser a influência dominante quer no processo quer no conteúdo. A importância da aprovação do PARPA por parte do BM/FMI também opera neste sentido. Isto faz com que as consultas nacionais de base ampla sejam ainda mais importantes, visto que fornecem um contrapeso importante à influência dos doadores em geral e à influência do BM/FMI em particular.

De um modo geral, parece que o FMI e o Banco Mundial estão a colaborar bem no processo PARPA em Moçambique, e que não existem grandes diferenças de opinião quanto a aspectos-chave de políticas entre as instituições.

A ONU: A ONU tem desempenhado um papel significativo na planificação estratégica dos sectores, mas tem-se envolvido pouco com o documento do PARPA como tal. Existe uma percepção entre as agências da ONU que o PRSP é uma iniciativa dirigida pelo Banco Mundial e um ponto de vista crítico do facto de o PRSP ter de ser aprovado pelos Conselhos do FMI/BM. Existe uma necessidade nítida de clarificar as vantagens comparadas da ONU face ao Banco Mundial, e os seus respectivos papéis de assessores do processo PARPA.

A ONU tem uma presença forte e presta um montante significativo de apoio a Moçambique. Têm-se operado grandes progressos na coordenação do trabalho da ONU desde meados da década de 1990. Foi elaborada uma *Avaliação Comum do País 2000* (CCA), que fornece o parecer da ONU dos desafios e das oportunidades de desenvolvimento do país. O *UNDAF 2002-2006*, com um quadro de recursos total superior a USD 300 milhões, prevê as metas, o papel/as funções e as responsabilidades da ONU, assente de uma maneira geral na análise da Avaliação Comum do País.

A ONU só indirectamente tem estado envolvida no PARPA, através do seu apoio ao desenvolvimento da estratégia sectorial. O seu envolvimento no processo PARPA em si tem sido mínimo, e não teceu comentários formais aos rascunhos do PARPA. A ONU incide claramente mais no trabalho sectorial e no sistema CCA/UNDAF do que no processo PARPA. O Governo também não parece ter desenvolvido muitos esforços para envolver as agências da ONU no processo PARPA. Várias agências da ONU observaram que receberam rascunhos do PARPA, nos casos em que receberam, através do Banco Mundial e não directamente do Governo. De um modo geral, a percepção das agências da ONU é que o processo PARPA é em grande parte uma iniciativa do Governo-BM/FMI.

Em aspectos importantes parece que a Avaliação Comum do País e o PARPA são programas semelhantes e de sobreposição, e que a CCA beneficiaria do facto de estar mais fortemente vinculada, ou mesmo fusionada com a planificação do PARPA. Porém, o facto de o PARPA estar orientado no sentido do alívio da dívida HIPC e do crédito concessional das Instituições de Bretton Woods e de ser visto pela ONU como um programa dirigido pelo BM/FMI, não encoraja uma ligação mais directa.

A Avaliação Comum do País contém de muitas formas análises semelhantes às contidas no PARPA, embora empreendendo análises mais profundas dos aspectos cobertos. Embora seja um documento de qualidade, que é discutido extensivamente com o Governo e com outras partes interessadas, a Avaliação Comum do País representa num grau significativo uma duplicação das acções do processo PARPA. A propriedade primária do CCA reside claramente junto das agências da ONU, e o seu uso directo principal é funcionar como base de programação do apoio da ONU. O vínculo da CCA com o PARPA é também debilitado pelo facto de o contraparte/homólogo principal para a planificação da Avaliação Comum do País ser o Ministério dos Negócios Estrangeiros e não o Ministério do Plano e Finanças.

Por conseguinte, a abordagem da ONU parece de muitas formas ser paralela e não complementar ao processo PARPA, com sinergias pouco claras entre os processos. A ONU despende esforços consideráveis na preparação e na garantia do envolvimento do Governo em relatórios de alta qualidade e no UNDAF, enquanto o próprio sistema de planificação do Governo incide na planificação estratégica sectorial e no PARPA. É claro que as agências da ONU, outros parceiros externos e, em particular, o Governo beneficiariam de uma ligação mais forte ou mesmo de uma fusão destes processos dirigidos pela ONU com o sistema de planificação nacional. Este poderá ser o caso, visto que o PARPA está estabelecido como o instrumento do Governo de planificação para redução da pobreza.

Por outro lado, a ONU representa uma alternativa importante e/ou uma abordagem conceptual adicional a uma assente de um modo geral em justificações económicas. A CCA/UNDAF em Moçambique ilustra bem isto. A ONU em Moçambique está agora a usar os direitos humanos como um enquadramento conceptual para o desenvolvimento e a redução da pobreza.¹⁶ Isto contrasta com o enquadramento conceptual promovido pelo FMI e pelo Banco Mundial, que é influenciado pelo facto de estas instituições de acordo com os seus mandatos terem de lidar só com aspectos económicos. No entanto, o Banco Mundial desenvolveu na última década um enquadramento conceptual para justificar e facilitar a sua grande expansão para áreas anteriormente consideradas "não-económicas," tais como saúde, educação, governação, HIV/SIDA, corrupção, direitos humanos e parcerias da sociedade civil.

¹⁶ São usadas quatro categorias: 1) O direito a segurança pessoal, 2) O direito a conhecimentos e a uma vida longa e saudável, 3) O direito a meios de subsistência sustentáveis, e 4) O direito a igualdade e participação.

Em grande parte como um resultado deste esforço, ao falar-se de desenvolvimento nacional e humano, passou a ser cada vez mais aceitável definir e/ou interpretar todos os aspectos da vida humana em termos do seu impacto na economia. Isto é ilustrado pelo aumento recente da popularidade de termos tais como "capital humano" e "capital social" para descrever capacidades humanas e sociais básicas.¹⁷ Nem sempre se reconhece que o BM/FMI *tem de* interpretar o mundo nestes termos devido ao seu mandato económico, e que por conseguinte é *só fora* do BM/FMI – o que em termos globais significa primariamente a ONU – que se podem promover enquadramentos analíticos alternativos. Note-se que a ênfase recente do Banco Mundial em "voz" e "segurança" para além de "oportunidade" também precisa de ser interpretada/justificada em termos económicos, e que isto influencia necessariamente a forma como estes conceitos são usados e entendidos.¹⁸

Embora a relação entre o Banco Mundial e a ONU em geral pareça ser boa em Moçambique, os representantes-chave da ONU em Moçambique são muito críticos quanto à forma como o PRSP é usado para alargar o domínio do Banco Mundial e do FMI a áreas em que a ONU considera ter ela própria quer mais experiência quer um mandato mais forte. O novo UNDAF em Moçambique inclui uma descrição daquilo que é considerado o papel/as funções e as responsabilidades apropriados respectivos das diversas organizações da ONU assim como do BM e do FMI. O envolvimento bastante marginal das organizações da ONU no programa PRSP como tal deverá ser visto à luz das considerações acima.

Uma duplicação adicional de trabalho parece ter ocorrido em relação à conferência da ONU de 2001 sobre Países Menos Desenvolvidos, sendo uma parte significativa do trabalho realizada pela ONU e pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros na descrição da situação e das estratégias da pobreza em Moçambique, com pouca ou nenhuma ligação ao processo PARPA coordenado pelo Ministério do Plano e Finanças.

Parceiros bilaterais: Os parceiros bilaterais estão a envolver-se gradualmente no processo PARPA, e a coordenação dos doadores, incluindo o apoio orçamental conjunto dos doadores, já começou a beneficiar da incidência partilhada que o PARPA oferece. Porém, ainda é demasiado cedo para julgar se os doadores bilaterais irão usar o PARPA como uma oportunidade para grandes mudanças nas suas próprias abordagens.

Embora o envolvimento dos doadores bilaterais na primeira formulação do PARPA tenha sido mínima, um grupo de doadores, que se reúne com regularidade para discutir o PARPA e outros aspectos, teceu comentários conjuntos ao terceiro rascunho do PARPA 2001-2005. Vários doadores ofereceram-se para apoiar o Governo no processo de preparação do PARPA, ao ponto de o Ministério do Plano e Finanças, conforme algumas fontes, solicitar aos doadores que coordenassem melhor as suas ofertas. Conforme alguns doadores, o PARPA proporcionou-lhes uma oportunidade para aumentarem a sua incidência em aspectos globais do impacto do desenvolvimento, contrabalançando a tendência de incidir principalmente em aspectos de *input/output*.

O perigo de um PRSP contribuir para uma concentração de esforços no sentido de "levarem" o Governo a aceitar opções de políticas indesejadas parece de momento ser limitado em Moçambique, visto que não existem grandes divergências entre os pontos de vista do Governo e dos doadores quanto a estratégias apropriadas de redução da pobreza (como é óbvio, alguns sustentam que isto é em primeiro lugar um resultado de uma influência demasiado forte dos doadores). De uma maneira geral, o processo PARPA parece beneficiar a colaboração entre os doadores e fornece um ponto de

¹⁷ Este uso de termos é um resultado e contribui para a hegemonia de um discurso económico pelo qual tudo é interpretado como "factores de produção", incluindo todas as capacidades humanas. A existência de causalidades em dois sentidos é usada para justificar isto, i.e. agora, por exemplo, afirma-se frequentemente que a redução da pobreza é necessária para o crescimento económico, quando se trata do oposto.

¹⁸ Contudo, a própria ONU também é influenciada pelo entendimento prevalecente e não representa necessariamente ou por defeito perspectivas alternativas às promovidas pelo Banco Mundial.

referência forte para um diálogo partilhado com o Governo. Vários entrevistados expressaram a esperança de todas as agências doadoras coordenarem os seus esforços no apoio ao processo PARPA e simplificarem a sua própria estratégia e os seus procedimentos de programação, reduzindo assim os custos de transacção quer para o Governo quer para os doadores. Existe claramente um potencial. No entanto, ainda é demasiado cedo para julgar até que ponto o PARPA poderá influenciar a colaboração dos doadores e a simplificação da relação da ajuda.

Note-se, contudo, que um grupo de parceiros externos de Moçambique já fez progressos significativos ao colaborar no apoio orçamental ao Governo. O Programa Conjunto de Apoio Macro Financeiro a Moçambique apoia reformas económicas e a redução da pobreza em Moçambique ao combinar um mecanismo eficiente de transferência de recursos orçamentais com um diálogo estruturado entre o Governo e os doadores, permitindo maior flexibilidade ao Governo no uso do apoio externo. Este Grupo Conjunto de Doadores já adoptou o PARPA como a plataforma-chave para o seu apoio a programas. Os doadores participantes são: a Bélgica, a Dinamarca, a Comissão Europeia, a Irlanda, os Países Baixos, a Noruega, a Suécia, a Suíça e o Reino Unido. Termos e procedimentos são definidos num acordo geral comum. Foram assinados acordos bilaterais individuais que definem volumes de apoio e em alguns casos assistência técnica complementar com a Dinamarca, a Comissão Europeia, os Países Baixos, a Noruega, a Suíça e o Reino Unido. Esta forma de cooperação poderia funcionar como um exemplo para os parceiros de desenvolvimento que desejem seguir a mesma abordagem noutros países.

O POTENCIAL PARA A INSTITUCIONALIZAÇÃO

REDUÇÃO DA POBREZA E O SISTEMA DE GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Políticas e Instrumentos de Gestão do Governo: Em termos de orientação de políticas, o Governo está seriamente empenhado na redução da pobreza. O enquadramento de desenvolvimento global do Governo consiste numa série de instrumentos de políticas e gestão, que partilham a meta global de redução da pobreza. O facto de os instrumentos de gestão pública mais decisivos para as acções moçambicanas de desenvolvimento a médio e a longo prazo escaparem ao debate constitucional deverá ser considerado um motivo de preocupação.

O *Programa Quinquenal do Governo*¹⁹ (PDG) é o enquadramento global de políticas, em que o Governo apresenta as suas metas, os seus objectivos, os seus alvos e as suas acções para o período de 2000-04. Embora o PDG contenha alguns alvos quantitativos, é um documento predominantemente genérico que descreve áreas de acção e actividades com prioridade. O *Plano Económico e Social* (PES) é o instrumento do Governo para a programação de políticas e acções anuais. Juntamente com o *Orçamento Geral do Estado* (OE), que apresenta o quadro de recursos numa perspectiva anual, o PES deverá assegurar o funcionamento imediato da economia e prestar directivas para a afectação anual de recursos. O PES, o OE e o PDG têm em comum o facto de terem de ser apresentados e aprovados pelo Parlamento.

Para além destes três instrumentos, o Governo tem um conjunto de outros instrumentos que não têm de ser ratificados pela Assembleia da República (AR). Para além do *Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta* (PARPA), que é o documento central para acções de redução da pobreza, existe o *Enquadramento Fiscal de Médio Prazo* (MTFF), que é o instrumento do Governo de gestão de recursos. É usado para identificar prioridades e afectar recursos orçamentais a unidades administrativas a médio prazo. O MTFF também apresenta um envelope decenal de recursos por fonte. O *Plano Trienal de Investimentos Públicos* (PTIP) foi criado na década de 1980 como um instrumento para acompanhar investimentos nacionais e estrangeiros e desse modo funcionar como um complemento de médio prazo ao PES e ao OE anuais.

Nos últimos anos os sectores principais têm sido o desenvolvimento de políticas sectoriais e documentos de estratégia, seguidos da preparação de planos sectoriais de médio e longo prazo. Os planos sectoriais têm frequentemente insumos consideráveis dos doadores e são frequentemente usados como um precursor para discussões sobre a introdução de mecanismos SWAP para assistência coordenada, por exemplo em educação, saúde, agricultura, estradas. São todos "primeiros esforços" e de qualidade variável, com calendários e formatos diversos. O documento de saúde mais recente faz referência específica ao PARPA, mas os documentos anteriores de educação e agricultura não. Todos tomam com ponto de partida a meta de redução de pobreza. Todos envolviam consultas amplas com partes interessadas, embora sobretudo com a tónica em Maputo.

O *Plano Estratégico do Sector de Educação 1999-2003* (Ministério da Educação 1998) é em grande medida obsoleto, devido a números populacionais antigos. Os seus objectivos principais são um maior acesso a todos os níveis, melhoria de qualidade e um enquadramento institucional e financeiro sustentável. O *Plano Estratégico do Sector de Saúde 2001-2005-(2010)* (Ministério da Saúde 2001) é o resultado de discussões e consultas durante muitos anos. Contém princípios directores principais de fornecimento de cuidados de saúde, fortalecimento de indivíduos e comunidades, e apoio à saúde. O Ministério da Agricultura e Pescas (1998) apresentou o *PROAGRI – Programa Nacional para o*

¹⁹ Assembleia da República Resolução 2/2000 de 22 de Março

Desenvolvimento Agrário 1998-2003, após um processo longo e participativo a nível nacional e provincial. Para além do seu objectivo de desenvolvimento de reduzir os níveis de pobreza absoluta, o PROAGRI tem o objectivo imediato de conseguir segurança alimentar e fornecer bens à indústria nacional e para exportação. A *Estratégia Integrada do Sector de Estradas 2001-2010* (Direcção Nacional de Estradas/Administração Nacional de Estradas 2001) visa proporcionar uma visão e uma estratégia para gestão e financiamento do desenvolvimento de estradas com base no *sine qua non* de assegurar a sustentabilidade da rede de estradas.

As províncias têm uma longa tradição de planos 'provinciais', que no entanto têm normalmente estado subordinados à direcção central. Todas as províncias produzem o seu *Plano Provincial Anual e Orçamento* (PAO) com base essencialmente no Plano Quinquenal, no PES e na inclusão de prioridades provinciais. O PAO está construído no âmbito dos constrangimentos da visão e das prioridades nacionais e sob a restrição de que virtualmente todos os recursos financeiros provêm do Ministérios das Finanças central. Recentemente várias províncias completaram estes instrumentos anuais com planos e estratégias provinciais plurianuais, que foram elaborados para conferências de promoção para mobilização de fundos/investimentos para as quais os doadores e potenciais investidores são convidados. Estes planos foram em muitos casos desenvolvidos com o apoio dos doadores, tendo a sua apresentação frequentemente coincidido com conferências de doadores/investimentos. Até agora, o *Niassa*, *Cabo Delgado*, a *Zambézia* e *Nampula* desenvolveram as suas próprias estratégias provinciais, e espera-se que outras províncias, com *Inhambane* à cabeça, se sigam. Os planos provinciais produzidos até agora contêm projecções de taxas de crescimento provinciais e rendimentos *per capita* (aparentemente baseados em cálculos próprios) e também fornecem alvos de receitas provinciais. Porém, a ligação e a coordenação com estimações centrais correspondentes parecem pouco claras. A coordenação entre a planificação central e a provincial também é agravada pela existência de fundos extra-orçamentais dos doadores não registados no orçamento do Governo central.

Tabela 3 Política do Governo e Instrumentos de Gestão

	Aprovação parlamentar necessária	Aprovação parlamentar não necessária
Instrumentos anuais	<i>Plano Económico e Social</i> (PES) <i>Orçamento do Estado</i> (OE)	<i>Plano Provincial Anual e Orçamento</i> (PAO)
Instrumentos a médio prazo	<i>Programa Quinquenal do Governo</i>	<i>Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta</i> (PARPA) <i>Enquadramento Fiscal de Médio Prazo</i> (MTFF) <i>Planos Estratégicos Sectoriais</i> (SP) <i>Planos Estratégicos Provinciais</i> (PP) <i>Plano Trienal de Investimentos Públicos</i> (PTIP)

Na Tabela 3 vale a pena notar que todos os instrumentos de gestão das finanças públicas relativamente novos do Governo são caracterizados por serem a médio prazo e não necessitarem de aprovação parlamentar. Sem dúvida, a sua origem recente fornece uma explicação por que estes não têm de se sujeitar ao debate parlamentar. Além disso, os instrumentos anuais, o PES e o OE, basear-se-ão essencialmente no primeiro ano do PARPA e do MTFF. Visto que tanto o PES como o orçamento do Estado têm de ser aprovados pela AR, isto implica que o Parlamento tem alguma influência indirecta na estratégia de redução da pobreza, embora nem o PARPA nem o MTFF tenham de ser submetidos ao exame parlamentar.²⁰ Todavia, o facto de os instrumentos de gestão pública que são muito decisivos para os esforços de desenvolvimento moçambicanos a médio e longo prazo escaparem ao debate constitucional deverá ser visto como um motivo de preocupação.

²⁰ Outra questão é que a oposição sustenta que o PES e o OE não foram sujeitos a nenhum debate no Parlamento.

Integração do PARPA com outros instrumentos do Governo: Embora o programa quinquenal do Governo apresente a intenção e as directivas para a política do Governo, são o PARPA e o MTFF que constituem os instrumentos de implementação principais a médio prazo. Estes instrumentos de programação estabelecem o enquadramento global dentro do qual se realiza o planeamento e a orçamentação anuais. Pressupõe-se que o PARPA esteja directamente ligado ao Plano Económico e Social (PES) anual e indirectamente ao Orçamento do Estado (OE).

O PARPA e o MTFF afectam-se mutuamente. O MTFF determina o envelope de recursos a médio prazo para o PARPA indicando desse modo quais as actividades que serão financeiramente viáveis. O PARPA, através da priorização, fornece uma base para a afectação de recursos no âmbito do MTFF. O PARPA e o MTFF coincidem em certa medida, mas o PARPA tem a cobertura mais ampla no sentido em que não só se pressupõe que confira prioridade e harmonização entre os planos sectoriais, mas também forneça um enquadramento global tomando em conta aspectos macroeconómicos e fiscais. Porém, todo o enquadramento fiscal do MTFF não está incluído no PARPA. A incidência explícita do PARPA na pobreza exclui actividades tais como por exemplo gastos de natureza militar.

Quer o PARPA quer o MTFF têm o seu ponto de partida nos planos estratégicos sectoriais. Os ministérios sectoriais fornecem a sua sugestão para estratégias sectoriais, que são então coordenadas e harmonizadas pelo MPF, que por sua vez os devolve aos ministérios para elaboração adicional. O papel do PARPA é fornecer o enquadramento sectorial global no âmbito do qual se harmonizam e coordenam os planos sectoriais, contribuindo também desse modo para a priorização dentro e entre os sectores. A função do MTFF é integrar as estratégias e as políticas sectoriais com o envelope de recursos fiscais do Governo. O resultado deste processo é por sua vez usado pelos ministérios sectoriais como um insumo no processo em curso de desenvolvimento de planos sectoriais e como base de alocação intersectorial. Para além de fornecerem um insumo directo ao MTFF, os planos sectoriais são integrados com o MTFF indirectamente através da priorização sectorial no âmbito do PARPA.

A intenção é que os planos provinciais sejam integrados com o PARPA e o MTFF de forma semelhante aos planos estratégicos sectoriais. A qualidade dos planos provinciais, contudo, não parece ainda ser suficiente para que estes possam contribuir de forma adequada para a planificação central. Os poucos planos provinciais que existem actualmente consideram alvos e metas nacionais apenas num grau limitado. Por outro lado, o seu objectivo principal parece ser funcionar como planos de investimento.

O plano de investimento do Governo, o PTIP, também faz parte do enquadramento de médio prazo do Governo e tem por objectivo fornecer informações pormenorizadas sobre investimentos previstos a médio prazo.

Os dois instrumentos de planificação e orçamentação, i.e. o PES e o OE, interagem para assegurarem a coerência dos objectivos anuais de políticas com as dotações orçamentais. Os instrumentos de médio prazo, o PARPA e o MTFF deverão fornecer directivas e estabelecer restrições financeiras ao PES e ao OE contribuindo também desse modo para decisões sobre a afectação de recursos a curto prazo que sejam sustentáveis a mais longo prazo. O primeiro ano de cada orçamento do PARPA fornece ao PES prioridades de alocações e directivas sobre como integrar a estratégia de redução da pobreza no enquadramento de planificação anual. O PARPA juntamente com os planos sectoriais (e por fim os planos provinciais) afecta primariamente o orçamento do Estado através do seu impacto no PES. Enquanto o PARPA só indirectamente afecta o Orçamento do Estado, o MTFF terá um impacto directo no orçamento anual através dos fornecimentos dos limites de recursos dentro dos quais as despesas podem ser efectuadas. Tal como o PARPA, o MTFF é um documento contínuo, o que implica que o primeiro ano de cada MTFF terá um impacto directo no OE. Além de fornecer insumos para o OE, o MTFF deverá fornecer ao PES o cenário macro e fiscal. A intenção é que o PARPA e o MTFF sejam apresentados todos os anos na devida altura para que o seu conteúdo se reflecta no próximo orçamento. Os planos sectoriais (e provinciais) irão fornecer ao PES o insumo necessário

para integrar os objectivos e as metas sectoriais (e provinciais) específicos na planificação anual. Por fim, o PTIP fornece o insumo para a parte do orçamento de investimento do orçamento do Estado.

QUE DIFERENÇA É QUE O PRSP FAZ

Implementação do PARPA/PRSP facilitada por planos existentes: A incidência na pobreza dos instrumentos de gestão pública já existentes facilitou a integração do PARPA no enquadramento de desenvolvimento global. O processo em curso de preparação de planos sectoriais beneficiou e acelerou o processo PARPA/PRSP.

O Governo estabeleceu desde a independência a meta global de redução da pobreza, que se tem reflectido em todos os instrumentos de políticas e planificação. Por exemplo, o Programa do Governo trata explicitamente da redução da pobreza absoluta, através da colocação da tónica na educação, na saúde e no desenvolvimento rural, como um dos seus quatro objectivos com prioridade. Os outros objectivos, i.e. a consolidação da paz e da unidade, o desenvolvimento económico regional e rural e a criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento do sector privado, visam indirectamente a redução da pobreza através da sua incidência em pré-requisitos necessários para a redução da pobreza. Consequentemente, a abordagem generalizada do PARPA 2001-01 à redução da pobreza encontra-se em conformidade com os objectivos com prioridade do Programa do Governo. De forma semelhante, o PES também incidiu sempre na pobreza. Por conseguinte, o PARPA é um de vários instrumentos de planificação do Governo com a meta global de redução da pobreza. A incidência global na pobreza irá provavelmente facilitar a integração do PARPA com instrumentos já existentes.

O PARPA/PRSP também tem beneficiado do trabalho realizado na preparação dos planos sectoriais. Grande parte do trabalho básico nos planos sectoriais já tinha sido efectuado quando o processo PARPA teve início. Os planos existentes serviram como um insumo no PARPA, que consequentemente tem podido servir-se da experiência de participação e consultas empreendidas na preparação destes planos. A existência de planos preparados explica também a rapidez com que o processo PRSP se tem operado em Moçambique. Por exemplo, o processo de preparação do PARPA 2000-04 e de torná-lo tão aceitável como um I-PRSP operou-se com relativa rapidez em Moçambique em comparação com muitos outros países.

O valor acrescentado do PARPA em relação a planos de pobreza anteriores: A base do PARPA na análise firme da pobreza e a sua integração com outros instrumentos de gestão das finanças públicos num enquadramento macroeconómico e fiscal fornecem condições favoráveis para que o PARPA seja um instrumento viável e sustentável para esforços de desenvolvimento moçambicanos.

Têm-se operado mudanças consideráveis no PARPA 2001-05 em comparação com as estratégias de pobreza anteriores. Assente na Avaliação da Pobreza (1998), que até agora é a análise mais exaustiva da pobreza moçambicana, já o PARPA 2000-04 representava uma análise consideravelmente mais avançada das causas, do contexto e dos remédios da pobreza do que as estratégias de pobreza anteriores. O PARPA 2001-05 continuou a aprofundar, a alargar e a melhorar estas análises (por exemplo, vd. ponto sobre conceito de pobreza).

Ao contrário do PARPA 2000-04, que era basicamente uma compilação de estratégias sectoriais desenvolvidas por diversos ministérios sectoriais, o PARPA 2001-05 integra os diversos planos sectoriais dentro de um enquadramento fiscal comum, que deverá contribuir para uma priorização mais clara entre e dentro dos sectores. É de prever que a harmonização integral das estratégias sectoriais leve tempo devido a diferenças nas prioridades, nas regras e nos procedimentos dos doadores e devido ao facto de os objectivos e os alvos de estratégias provinciais e sectoriais nem sempre corresponderem uns aos outros. Não obstante, o PARPA tem o potencial para funcionar como

um mecanismo de coordenação com efeitos positivos nos incentivos para o desenvolvimento de novos planos sectoriais e para a melhoria dos já existentes. A integração do PARPA num enquadramento macroeconómico deverá ajudar o MPF a projectar melhor as futuras necessidades de envelope de recursos e de despesas, contribuindo também desse modo para uma melhor priorização e uma avaliação mais realista de acções economicamente viáveis do que se verificou no passado.

QUAIS SÃO OS CONSTRANGIMENTOS-CHAVE?

Coordenação do processo de estratégia de redução da pobreza: Devido ao tamanho e à extensão do processo de estratégia de redução da pobreza, o Ministério do Plano e Finanças foi de início designado para chefiar e coordenar uma equipa que consistia em ministérios e unidades técnicas. Dentro do MPF as responsabilidades pela elaboração do PARPA foram principalmente repartidas pela DNPO e pelo Gabinete de Estudos.

O Ministério do Plano e Finanças (MPF) tem tido a responsabilidade principal desde o início do processo PRS. Dentro do MPF tem cabido à Direcção Nacional do Plano e Orçamento (DNPO) e ao Gabinete de Estudos (GE) a responsabilidade principal pela preparação do PARPA. Na preparação do PARPA 2000-04 era em especial o Departamento de Planificação Macroeconómica (o antigo Departamento de População e Desenvolvimento Social) dentro da DNPO que tinha a responsabilidade principal. Foi o Departamento de Planificação Macroeconómica que iniciou a Avaliação da Pobreza (1998), que forneceu o perfil de pobreza em que o PARPA assenta. Também foi a DNPO, e em especial o Departamento de Planificação Macroeconómica, que orientou a equipa intersectorial que preparou o PARPA 2000-04. O papel do GE para este primeiro PARPA foi descrito como um fornecedor de insumos constantes (PARPA 2000:23).

Com um aumento da ênfase do PARPA 2001-05 em aspectos macroeconómicos e fiscais, maior parte da responsabilidade pelo trabalho preparatório tem sido atribuída ao GE, que é a unidade dentro do MPF que fornece as projecções económicas a médio e longo prazo. Tem sido tarefa do GE coordenar os diversos planos sectoriais e integrá-los no âmbito do enquadramento fiscal global. O GE também forneceu o cenário de crescimento em que o processo PARPA está condicionado. Grande parte da responsabilidade pelo processo participativo e consultivo na preparação do PARPA 2001-05 coube à DNPO e ao Departamento de Planificação Macroeconómica. A DNPO, como o responsável principal pelo OE, também tem tido uma grande responsabilidade pela implementação anual das intenções do PARPA.

Requisitos de capacidade para a planificação e a implementação do PARPA: O PARPA irá requerer uma maior capacidade de gestão e monitoria dentro do Governo. Porém, é cada vez mais difícil para os ministérios do Governo central atraírem e reterem quadros altamente qualificados, devido ao nível salarial. Os constrangimentos de capacidade poderão ser o único aspecto mais crítico na eficácia da abordagem do PRS em Moçambique.

A abordagem muito mais ampla do PARPA em comparação com estratégias anteriores implica que será necessária maior capacidade para planificação, orçamentação, administração e monitoria do que antes. É de prever que os constrangimentos de capacidade para a execução destas funções constituam um grande impedimento à implementação bem sucedida da estratégia de redução da pobreza. Para além de envolver capacidades para a execução do programa, as consultas planeadas a nível nacional implicam o envolvimento de números significativos de quadros superiores de diversas instituições. Este empenho, que é basicamente positivo, também significa que se retiram recursos de actividades de implementação prementes.

Um problema à criação de capacidades suficientes são os salários baixos que o sector público oferece. Quadros-chave podem encontrar empregos mais atractivos no sector privado, ou entre os doadores, que podem pagar salários mais elevados. Por exemplo, o Ministério do Plano e Finanças, que tem uma função central na continuação da implementação da estratégia de redução da pobreza, tem perdido várias pessoas-chave desde a conclusão do PARPA 2000-04. A dificuldade em atrair e reter quadros constitui uma ameaça não só ao processo de estratégia de redução da pobreza, mas também ao trabalho quotidiano do Governo. Os aspectos da reforma do sector público estão por conseguinte intimamente vinculados às perspectivas do processo PRS. Já foram dados alguns passos neste sentido. Desde meados da década de 1990 têm-se registado reformas de descompressão salarial e reduções consideráveis do número de quadros da função pública.²¹ Após vários anos de preparação e atraso foi finalmente lançada uma Reforma Integral do Sector Público. A reforma trata de aspectos como a reestruturação do sector público, descentralização provincial, governação, gestão das finanças públicas, etc. O grande desafio reside, porém, na implementação: várias das reformas propostas irão provavelmente enfrentar resistência política e institucional devido à sua natureza delicada. Também se pode questionar se o Governo central está preparado para levar a cabo na íntegra o programa de descentralização tomando em conta o grande apoio de que a RENAMO desfruta em várias províncias.

Possível Sobreposição dos Planos do Governo: Há necessidade de ‘comercializar’ o PARPA na maquinaria governamental a todos os níveis e estabelecer procedimentos para vincular com processos de orçamentação/planificação descentralizados para evitar uma sobrecarga dos planos de redução da pobreza e de desenvolvimento. Porém, não há indicação de que os instrumentos de gestão existentes sejam considerados supérfluos com base na sobreposição de funções.

Um potencial risco que a introdução do PARPA acarreta é a sobrecarga de planos de desenvolvimento do Governo, que conduz a sobreposições e incerteza sobre que estratégias seguir em primeiro lugar. Durante esta primeira fase, parece claro que o PARPA, embora assente no plano de acção existente de redução da pobreza, surja também como um acréscimo e não uma substituição de outros instrumentos de planificação, tais como o PES e o PTIP. Contudo, embora o objectivo previsto do PARPA seja diferente destes documentos, pode ainda contribuir com mais uma carga para o Governo e retirar recursos escassos de outras necessidades de planificação.

Se o PARPA, conforme planeado, passar a ser uma estratégia global de redução da pobreza que reúna a gama de planos existentes, o risco de sobreposição será menor, embora implique um esforço adicional à capacidade de coordenação. O desafio que o Governo enfrenta é ‘comercializar’ o PARPA a todos os níveis na maquinaria do Governo e estabelecer procedimentos para ligar a processos de orçamentação/planificação descentralizados. A julgar pela situação actual, em que o PARPA é desconhecido entre muitos quadros subalternos do Governo, é de prever que essa disseminação do conteúdo e do objectivo da estratégia PRS exija muito tempo e esforço.

Ainda é demasiado cedo para concluir se algum dos instrumentos de gestão do Governo é obsoleto. A introdução do PARPA (e do MTFF) levou a especulações se é desejável manter instrumentos potencialmente de sobreposição como o PES e o PTIP. O PTIP, por exemplo, não é produzido há muitos anos. No entanto, conforme diversas fontes no MPF, um instrumento desta forma, que fornece informações mais pormenorizadas sobre investimentos a médio prazo, ainda é útil. Ainda a longo prazo, quando o enquadramento do PARPA se tiver estabelecido, é possível que um ou mais dos instrumentos de gestão da flora moçambicana seja(m) considerado(s) supérfluo(s). Contudo, as regras, os procedimentos e as práticas desenvolvidas à volta dos sistemas de orçamentação do Governo são complexos e difíceis de mudar em qualquer país. O desejo de operar mudanças significativas nos sistemas e instrumentos que já estão em uso merece assim uma consideração mais atenta.

²¹ Contudo, um aumento salarial posterior contrariou os efeitos da reforma de descompressão salarial.

A pertinência do sistema de gestão financeira: Os procedimentos orçamentais tornam difícil determinar se o compromisso do Governo conforme apresentado no PARPA irá efectivamente reflectir-se em dotações orçamentais de relevância.

Ainda não é clara a forma como as ligações entre os diversos instrumentos de gestão serão empreendidas em termos concretos de procedimentos, não sendo por conseguinte ainda possível determinar o impacto que o PARPA irá ter em aspectos de afectação de recursos. Por exemplo, está previsto que a priorização orçamental do PARPA se reflecta no orçamento anual, OE, através do PES. Um problema recorrente nos procedimentos orçamentais moçambicanos, porém, tem sido o nível baixo de correspondência entre estes dois instrumentos. Esta incongruência pode em grande medida ser explicada pelo facto de a coordenação no âmbito do MPF ainda sofrer de uma divisão institucional entre as funções de tesouro e planificação.

O sistema de gestão financeira precisa de ser modernizado para poder desempenhar as funções delineadas no PARPA. A contabilidade assenta num sistema manual por partidas simples que remonta a 1901. O sistema de classificação é de uma maneira geral considerado inadequado com classificações demasiado amplas sendo as receitas classificadas em termos económicos e as despesas em termos institucionais, funcionais e económicos. Gustafsson e Disch (no prelo) enumeram uma série de problemas principais do actual sistema de contabilidade: grandes recursos extraorçamentais não representados, incapacidade do sistema de captar transacções importantes, e o facto de o sistema ser manual e não se basear em práticas de contabilidade internacionalmente aceites. As estimações de Gustafsson e Disch indicam que três quartos dos recursos usados em instituições do Governo são extraorçamentais. As principais fontes extraorçamentais de fundos são receitas directas, fundos dos doadores para projectos e programas e transacções externas dos doadores. Sendo uma grande parcela dos fundos do Governo extraorçamentais, as possibilidades de o Governo prioritar, afectar e acompanhar recursos com eficiência diminuí de forma significativa.

Foi anunciada em Agosto de 2001 uma nova Lei das Finanças Públicas que irá fornecer medidas para a correcção de anomalias do sistema de contabilidade. Uma das medidas principais será a introdução de práticas de contabilidade internacionalmente aceites incluindo uma reforma do sistema de classificação funcional. Outra medida tomada pelo MPF para melhorar a gestão das finanças públicas é a criação de uma unidade especial (UTRAFE) com o objectivo de reformar a administração das finanças públicas.

Visto que o orçamento do PARPA 2001-05 é o primeiro “orçamento PARPA”, ainda é demasiado cedo para determinar se as intenções do Governo se reflectirão em dotações orçamentais efectivas. O facto de o PARPA por fim passar a ser um instrumento de planificação chave do Governo depende muito do grau em que será possível determinar prioridades orçamentais. A futura importância do PARPA irá depender em grande escala do impacto efectivo que este terá em termos de procedimentos de orçamentação, incluindo os aspectos práticos pormenorizados da orçamentação a nível de departamentos e províncias. Este aspecto deverá por conseguinte receber atenção considerável à medida que o PARPA é desenvolvido.

O PARPA COMO UM PROCESSO CONSULTIVO EM CURSO

A necessidade de consultas do PARPA: Embora se possam cobrir muitas das necessidades de consultas na planificação sectorial, as consultas fortes do PARPA têm o seu papel.

Moçambique tem uma história de consultas do Governo com diversas partes interessadas relativamente à planificação sectorial e provincial, consequentemente as consultas para o PARPA não são vistas como algo de novo. No entanto, o âmbito e a qualidade das consultas empreendidas nos diversos sectores têm, conforme vários dos entrevistados, frequentemente sido pouco impressionantes,

e as consultas do PARPA representam por conseguinte uma oportunidade importante para a expansão do âmbito e as melhorias de qualidade dos processos de consultas do Governo.

Existem vários foros importantes para discussões de políticas entre o Governo e outras partes interessadas que não estão directamente relacionados com o documento do PARPA como tal, e o Governo considera que as consultas mais importantes são as que já tinham sido empreendidas durante a preparação dos planos sectoriais. Assim, o Governo não estava totalmente convencido da necessidade e do benefício de uma consulta extensiva adicional à volta do documento PARPA em si, necessária para o PARPA ser classificado como um PRSP. Também se deve reconhecer que o Governo enfrenta vários desafios na concepção e na realização de um processo de consultas desta natureza. Uma questão-chave são as susceptibilidades políticas. Existe um grau significativo de "fátiga em relação a consultas", e as pessoas exigem actuação em vez de conversa, e o Governo tem cuidado em não criar expectativas que não pode satisfazer. Existe também o parecer que as estratégias sectoriais oferecem uma incidência mais útil e com maior significado para o debate público do que o PARPA global, que se considera ter um âmbito demasiado amplo para que um bom debate público se possa realizar. Existem ainda em Moçambique poucas organizações da sociedade civil que detêm o *know-how* para fornecer insumos substanciais num plano complexo como o PARPA. Finalmente, os processos de consultas roubam tempo considerável e muito constrangido a quadros-chave do Governo, que têm muitas questões operacionais prementes a tratar.

De uma maneira geral, as questões importantes a colocar não estão tão relacionadas com a qualidade das consultas do PARPA em si como com a abordagem participativa geral do Governo. A introdução da carga adicional de consultas extensivas do PRSP poderão ter a vantagem de fornecerem um incentivo claro do Governo para consolidar e integrar o sistema participativo bastante *ad hoc* e fragmentado num sistema mais unificado, com directivas e mecanismos de acompanhamento que sejam satisfatórios para todas as partes interessadas.

Embora o Ministério do Plano e Finanças tenda a acentuar que os processos participativos mais interessantes e importantes se operam ao nível sectorial, as consultas sobre o PARPA em si também são importantes. As razões-chave disto incluem o seguinte:

- as partes interessadas deverão poder fazer um controlo duplo se as estratégias sectoriais se reflectem de forma adequada no PARPA
- fornecer *feed-back* ao Governo sobre a situação de pobreza nas províncias, e se o PARPA reflecte isto bem ou não
- alguns sectores carecem de boas estratégias sectoriais, e estas podem ser melhoradas no contexto do PARPA
- a análise da pobreza e a abordagem estratégica global para redução da pobreza reflectidas no PARPA deverão ser sujeitas a um debate amplo
- *trade-offs* e prioridades intersectoriais deverão ser sujeitos a um debate
- o PARPA faculta a oportunidade para um debate mais amplo sobre o que se deverá entender por "pobreza", assim como o enquadramento macroeconómico
- ao fornecer uma apresentação unificada das políticas e acções do Governo de desenvolvimento e redução da pobreza, a disseminação e o debate amplos sobre o PARPA têm um papel educacional importante
- as partes interessadas externas deverão tomar parte em discussões relativas a indicadores apropriados e ser trazidas para o processo de progressos de monitoria
- as discussões do PARPA têm uma influência positiva nos processos democráticos no país.

O processo de consultas do PARPA precisa de se debruçar de novo sobre o papel e os méritos relativos dos processos participativos ao nível sectorial ou provincial e ao nível nacional, integrado. Essa clarificação parece ter-se efectuado só num grau limitado, e deverá por conseguinte ser uma incidência importante na planificação para as consultas de futuros PARPAs.

Natureza e qualidade das consultas: As consultas do PARPA foram bastante extensivas e levaram a discussões amplas sobre muitos aspectos de políticas importantes, mas uma abordagem mais extensa terá de ser estabelecida de futuro para assegurar um processo participativo completo na concepção e monitoria do PARPA. As condições em anexo deverão acentuar os aspectos de qualidade das consultas.

Um calendário de reuniões bastante abrangente foi planeado e realizado, descrito em pormenor num anexo ao documento PARPA. O anexo enumera as reuniões, quem compareceu e os aspectos principais levantados durante as reuniões. Muitos pontos de vista críticos, pedidos de mudanças das prioridades do Governo e exigências de melhoria na entrega de planos por parte do Governo foram expressos e são apresentados com franqueza no anexo ao PARPA. As reuniões parecem ter funcionado bem como arenas para a sensibilização em geral quanto ao PARPA e para a expressão de pareceres relacionados com as políticas e as acções do Governo em geral. Representam uma iniciativa importante da parte do Governo para iniciar um debate de base ampla sobre os esforços nacionais de redução da pobreza. O Governo afirma que alguns aspectos levantados em consultas influenciaram o texto final do PARPA, tais como mais ênfase na corrupção e o aspecto da descentralização. Porém, é difícil determinar até que ponto as consultas influenciaram o documento final PARPA.

As consultas do PARPA não funcionaram muito como um processo participativo completo no desenvolvimento do PARPA, no sentido de uma análise real e de um contributo para o conteúdo do plano de várias as partes interessadas externas ao Governo. As razões disto incluem:

- o processo de consultas foi bastante precipitado, sem tempo nem procedimentos para trazer as partes interessadas externas gradualmente para o processo para aprenderem sobre o rascunho do plano e sobre o que poderá ou deverá ser o papel delas no fornecimento de insumos
- o objectivo, a metodologia e os resultados previstos do processo de consultas não foram tornados explícitos e discutidos com partes interessadas externas antes de o processo de consultas ter começado
- muitas vezes os rascunhos dos documentos não chegaram às partes interessadas, ou estas muitas vezes não os obtiveram a tempo de se prepararem para as reuniões de consultas
- a maior parte das reuniões realizaram-se em Maputo; apenas duas das dez províncias de Moçambique foram incluídas no processo de consultas
- o âmbito do PARPA é tão amplo que uma discussão concentrada em aspectos concretos do plano não era realista no contexto das reuniões mais amplas que foram arranjadas, conduzindo assim a comentários mais generalizados sobre aspectos de desenvolvimento global em Moçambique
- poucas das partes interessadas externas detêm a competência técnica necessária para fornecer uma análise global e profunda do plano, especialmente relacionada com aspectos macroeconómicos
- algumas partes interessadas externas tinham um grau de motivação limitado para participar ou fornecer insumos substanciais ao processo, considerando as consultas do Governo em geral de valor limitado.

Estas debilidades não são surpreendentes, dados os constrangimentos de capacidade e o facto de esta ser a primeira ronda de consultas de base ampla do PARPA. O Governo também deve considerar *trade-offs* e perigos ligados ao processo. Estes incluem o tempo de que os quadros superiores privam outras tarefas importantes para planear e participar nos processos de consultas, o perigo de criar expectativas despropositadas e criar processos que resultam em inquietação política, e o perigo de aumentar a já existente fadiga em relação a consultas. De uma maneira geral, deve dizer-se que o Governo fez um esforço sério de criar um processo consultivo à volta do PARPA, e através deste exercício ganhou muitas experiências importantes que podem ser usadas para desenvolver um processo mais profundo no futuro. Deram-se bons primeiros passos no sentido de se institucionalizar uma nova forma reforçada do processo participativo no país.

Para que um processo de consultas seja bem sucedido é importante que as pessoas consultadas sintam que o seu contributo está a ser levado a sério. Um requisito para que o PARPA fosse aprovado como um PRSP era que as consultas fossem empreendidas. No entanto, tal como no caso de outras condições impostas a nível externo, consultas forçadas implicam um risco de perda de propriedade. Consequentemente, após a conclusão do processo de consultas, algumas das partes interessadas sentiram que o objectivo principal deste processo não era deixar as pessoas participar, mas preencher o requisito de consultas feito pelos doadores. A ONG moçambicana o Grupo da Dívida sustentou que o Governo se serviu disto para legitimar o processo de consultas.

Se as pessoas consultadas sentem que foram usadas pelo Governo para efeitos de legitimação, corre-se o risco de se aumentar a fadiga em relação a consultas, criar ressentimento, e afectar de forma negativa as possibilidades de se usar as consultas como um instrumento no processo de desenvolvimento. Um ensinamento para o futuro é que o valor do processo de consultas reside mais na sua qualidade do que no número de ocasiões de consultas. Consequentemente, se houver condições ligadas, esta deverão destacar os aspectos de qualidade das consultas.

A planificação do PARPA contribui para melhores processos de consultas governamentais: Como parte do processo PARPA, o Governo está a operar no sentido de introduzir um processo de consultas mais sistemático e integrado e, provavelmente, também um maior envolvimento do sistema político. Este processo irá provavelmente englobar não só consultas do PARPA, mas também consultas de planificação sectorial e provincial.

Conforme mencionado acima, o Governo tem vários mecanismos para consultas nos diversos sectores. No entanto, não existe nenhuma abordagem unificada ou sistemática a consultas. As experiências das consultas do PARPA levaram a que o Governo começasse a debruçar-se sobre como uma abordagem mais sistemática poderá ser introduzida no contexto do PARPA. O Governo vê a necessidade de definir mais claramente os objectivos e a metodologia do processo de consultas, para que as consultas do PARPA passem a ter mais sentido. Ao mesmo tempo reconhece a necessidade de ter directivas para o processo, que sejam acordadas com a sociedade civil, de modo que as expectativas relativas ao papel e ao grau de envolvimento sejam claras e realistas. O Governo reconhece ainda a necessidade de maior empenho por parte do sistema político no processo no futuro. O sistema interno do Governo para a disseminação vertical e horizontal de informações, consultas e debate irá provavelmente também precisar de ser revisto na revisão do processo de consultas global.

Consequentemente, é de prever que as consultas do PARPA sejam alargadas, sistematizadas e institucionalizadas no futuro e que as consultas durante 2000-2001 não foram um acontecimento isolado para satisfazer os requisitos externos relacionados só com o PRSP. É de prever que no futuro, a qualidade e a utilidade das consultas aumente, levando a um maior debate político, a um maior empenho da sociedade civil, a um maior envolvimento dos órgãos de comunicação social e, como resultado, esperemos que a uma melhoria da planificação e implementação das actividades para a redução da pobreza.

O caso de Moçambique pode ser considerado ilustrativo de desafios criados pela incidência acentuada do BM/FMI na participação da sociedade civil na iniciativa PRSP. Até que ponto é que se pode permitir que uma comunidade de ONGs fraca e não necessariamente representativa dependente de financiamento externo influencie a política do Governo? Como é que se pode distinguir entre grandes organizações da sociedade civil, tais como grupos religiosos, e pequenas ONGs com legitimidade pouco clara? Alguns doadores expressaram preocupação que a incidência na participação da sociedade civil possa significar menos envolvimento, e também possível enfraquecimento, do sistema democrático formal do país. Alguns também argumentam que garantir o envolvimento de níveis subalternos do Governo no processo de planificação é mais importante do que introduzir organizações não-governamentais. Outros sustentam que as organizações da sociedade civil podem desempenhar um papel muito significativo na redução da pobreza em Moçambique, e que deverão receber grande apoio e participar de perto no processo de planificação do Governo.

Numa situação em que devido a severos constrangimentos de recursos se tenha de fazer grandes prioridades, não é suficiente dizer que todos os aspectos são igualmente importantes. Só uma análise pormenorizada de metas, princípios, custos e benefícios pode fornecer respostas adequadas a perguntas relativas à ênfase adequada na sociedade civil, e os doadores deverão encorajar, apoiar e participar em discussões sobre estas aspectos. O debate sobre estes aspectos entre os doadores e outros no que respeita ao processo PARPA em Moçambique parece ter sido limitado.

MONITORIA E INFORMAÇÕES SOBRE O PRSP

INFORMAÇÕES SOBRE A POBREZA: A OFERTA E A PROCURA E O PAPEL DOS DOADORES NO ESTABELECIMENTO DE SISTEMAS NACIONAIS

Estratégia de acções de monitoria: A estratégia de monitoria assenta em três princípios: a integração da monitoria do PARPA em mecanismos de monitoria existentes do Governo, diferenciação entre indicadores de processo e impacto, e o uso de monitoria para a revisão regular de alvos e planos do PARPA.

Pressupõe-se que cada uma das áreas identificadas no PARPA seja monitorada e cada área seja obrigada a produzir matrizes que apresentem os indicadores relevantes. O PARPA 2001-05 apresenta um conjunto de indicadores que sofreram grandes modificações em comparação com o PARPA 2000-04. Todos os indicadores são preliminares e podem ser substituídos à medida que o processo PARPA avança. Para tratar de questões metodológicas e práticas relacionadas com monitoria foi desenvolvida uma estratégia de monitoria.

A estratégia de monitoria assenta em três princípios: a integração da monitoria do PARPA em mecanismos de monitoria do Governo já existentes, a distinção entre indicadores de processo e impacto, e o uso de monitoria para rever continuamente os alvos e os planos do PARPA (PARPA 2001-05:101). A monitoria irá desempenhar as funções para permitir os progressos do programa PRS, avaliar mudanças no nível de bem-estar, e desenvolver um mecanismo para a prestação e a disseminação de informações a todas as partes interessadas do PARPA. (PARPA 2001-05:101)

O PARPA irá usar três processos separados para monitoria, em que o primeiro efectua a monitoria dos resultados sectoriais, dos indicadores de processo e das actividades programadas; o segundo efectua a monitoria da execução orçamental, e o terceiro usa inquéritos estatísticos nacionais e avaliações qualitativas participativas para efectuar a monitoria do efeito nos agregados familiares e nas comunidades (PARPA 2001-05:103).

Recolha e monitoria de dados da pobreza: O Instituto Nacional de Estatística, INE, e o MPF são responsáveis pela recolha e monitoria da maior parte dos dados de monitoria. Embora o PARPA reconheça o desejo de a sociedade civil participar no processo de monitoria, não se apresentam mecanismos para uma tal participação. Os constrangimentos de capacidade constituem um grande desafio ao sucesso da estratégia de monitoria global.

O PARPA não trata directamente da questão da capacidade de monitoria, mas prevê que é essencial investigar as capacidades e as actividades das diversas instituições para desenvolver um sistema sustentável de monitoria e avaliação. Conclui ainda que para a monitoria e a avaliação do processo PRS é necessária a participação quer de instituições governamentais quer de não-governamentais. Menciona-se em particular a sociedade civil como um participante importante para a promoção do debate público. No entanto, não se faz nenhuma apresentação no que respeita à forma exacta em que os mecanismos de participação serão postos em prática, mais do que 'já há algumas ideias'. (PARPA 2001-05: 106) Algumas organizações da sociedade civil já começaram a expressar a sua preocupação face a isto, e é de prever que durante o próximo PARPA se desenvolvam esforços no sentido de envolver as organizações da sociedade civil mais num diálogo sobre sistemas de monitoria e avaliação e o potencial para um maior envolvimento da sociedade civil.

O Instituto Nacional de Estatística, INE, é o órgão executivo central do sistema nacional de estatística e como tal tem a responsabilidade principal de recolher dados para os indicadores de pobreza. Estima-se que o INE por si próprio ou através dos ministérios sectoriais irá fornecer 60-70 por cento das estatísticas relacionadas com o PARPA. O INE é responsável e tem uma função supervisora no fornecimento de estatísticas dos Ministérios da Saúde, da Educação e da Agricultura. Estatísticas complementares usadas pelo PARPA, não cobertas pelo INE, são fornecidas principalmente pelo BdM.

O INE precisa de fortalecer as suas capacidades administrativa e técnica para gerir as estatísticas básicas do país. Existe, por exemplo, uma falta de quadros qualificados. Actualmente apenas cerca de 20 por cento daqueles que trabalham no Departamento de Contas Nacionais têm formação formal em estatística ou economia. Os restantes empregados têm os seus antecedentes em outras áreas, tais como geografia, agricultura, e receberam formação em serviço no INE. Nos ministérios sectoriais a capacidade estatística é ainda mais fraca. Porém, o INE espera poder desempenhar a sua tarefa de recolha de dados da pobreza com a ajuda da assistência técnica estrangeira prometida até se fortalecer a capacidade nacional. O INE prevê que este processo leve pelo menos três a quatro anos, o que de acordo com algumas fontes parece ser extremamente optimista.

A responsabilidade pela monitoria global dos progressos do PARPA cabe primariamente ao Departamento do Planeamento Macroeconómico e ao Gabinete do Estudos no MPF. Como é óbvio, o facto de se deixar as instituições do Governo responsáveis pela formulação do PRS também ser as instituições que recebem o *feedback* e efectuam a monitoria irá facilitar os procedimentos de actualização do PARPA. A responsabilidade dupla de formulação e monitoria do processo PRS requer um grau mais elevado de integridade e transparência e torna ainda mais importante envolver instituições fora do Governo na tarefa de monitoria. Tal como no caso da recolha de dados, existem constrangimentos de capacidade humana no lado da monitoria. Em particular, o Departamento do Planeamento Macroeconómico perdeu durante os últimos anos várias pessoas em cargos-chave.

Os doadores têm um papel importante de ajuda ao fortalecimento das capacidades das instituições de recolha de dados e monitoria. Algumas contribuições já foram realizadas nesta área. Um exemplo é o DFID, que através da prestação de assistência técnica contribui para as capacidades administrativa e técnica do Departamento do Planeamento Macroeconómico. O INE está há quatro anos empenhado num acordo de geminação com o Serviço Central de Estatística (SCB) da Suécia. Este acordo está agora a acabar e será substituído por um apoio prestado em conjunto pelos gabinetes de estatística dos países escandinavos. Este apoio está planeado para ter início em fins de 2001 e prevê-se que na primeira ronda cubra quatro anos. No entanto, avalia-se que este período não seja suficiente para assegurar a viabilidade e a sustentabilidade do INE, e por conseguinte é de esperar que se discuta um prolongamento do projecto. O projecto conjunto escandinavo irá diferir do acordo de geminação anterior pelo facto de o financiamento ser significativamente maior, incluir apoio orçamental e assentar principalmente em consultas a curto prazo. Uma grande parcela do financiamento será orientada para a formação em estatística.

A PERTINÊNCIA E A CREDIBILIDADE DOS INDICADORES DO PRSP

Instrumentos estatísticos: O QUIBB é o maior instrumento anual para monitoria da pobreza. Será completado com um inquérito aos agregados familiares e um censo populacional recorrentes de cinco em cinco e de dez em dez anos, respectivamente. As capacidades administrativa e técnica limitadas do INE tornam desejável ter uma discussão e uma análise em curso do que deverão ser as responsabilidades principais do INE, para permitir uma priorização eficiente entre as suas diversas actividades.

Para monitorar o desenvolvimento dos indicadores o INE usará inquéritos anuais, os chamados QUIBBs. O QUIBB cobre o núcleo dos indicadores de pobreza e é considerado o maior instrumento

de monitoria da pobreza. Essencialmente, o QUIBB fornece informações qualitativas que são quantificadas e apresentadas como tabelas de frequência. Apresenta informações sobre o parecer dos utilizadores finais com respeito a diferentes aspectos, por exemplo infra-estruturas, etc. Uma vantagem do QUIBB é que o método é estandardizado. Um primeiro QUIBB teve início em Novembro de 2000. A recolha de dados foi atrasada devido a cheias e chuvas, por exemplo no Niassa, em Cabo Delgado e em Sofala. O resultado completo do QUIBB está previsto para qualquer altura durante o mês de Junho. A amostra cobre quase todos os distritos e consiste em 14 500 agregados familiares. Embora o tamanho da amostra possa parecer grande, deve lembrar-se que o QUIBB assenta num quadro de amostragem geográfica, o que significa que irá continuar a usar a mesma área geográfica de ano para ano. Isto implica que se os agregados familiares se mudarem de uma das áreas definidas, já não poderão ser usados para o inquérito. O tamanho grande da amostra também implica que o INE espera que esta gere dados que possam ser usados quer a nível nacional quer provincial. Também pode fornecer dados sobre o nível distrital, que no entanto não serão usados como dados oficiais. Já foram publicadas tabelas que mostram resultados consistentes com dados e resultados anteriores.

Os consultores do Banco Mundial que tiveram uma função supervisora assistiram o INE na preparação do QUIBB. A intenção é que o QUIBB seja empreendido uma vez por ano. Cada QUIBB irá, para além do núcleo dos indicadores de pobreza cobertos no chamado módulo do questionário nuclear também cobrir um tema especial. O tema especial para este ano é o impacto das cheias e os efeitos da saúde materno-infantil.

O custo do QUIBB é considerável – estima-se que cada QUIBB irá custar US\$500000–700000. O maior custo surge na forma de logística e ajudas de custo. A intenção é tornar o QUIBB num inquérito exaustivo aos agregados familiares de cinco em cinco anos para acompanhar os resultados do Inquérito Nacional aos Agregados Familiares de 1995/96. Um QUIBB/inquérito aos agregados familiares combinado está previsto para ter início em Setembro de 2001 e será um acompanhamento dos resultados do inquérito aos agregados familiares de 1996–97. O QUIBB e inquéritos aos agregados familiares também serão completados com censos populacionais de dez em dez anos estando o próximo previsto para 2007.

O INE está agora a começar um inquérito sobre o comportamento sexual dos jovens. Será empreendida uma análise de corte transversal com o QUIBB e a amostra usada será uma sub-amostra, que consistirá em 12,000 pessoas, do QUIBB. O INE também está empenhado no censo agrícola que foi empreendido durante o último ano. A realização deste censo sofreu de grandes problemas práticos com custos elevados, que conforme o INE, não foram reembolsados na íntegra pelo Banco Mundial.

Visto que é a instituição principal para a recolha de dados, o empenho e as responsabilidades do INE estendem-se por áreas vastas, incluindo vários inquéritos e censos diferentes. As obrigações do PARPA, que para além dos próprios inquéritos do INE também incluem o processamento de estatísticas dos ministérios sectoriais e a actualização da estatística das contas nacionais, já resultaram em maiores requisitos de entrega quer em relação à qualidade quer à quantidade dos dados. É de prever que estes requisitos continuem a aumentar à medida que o processo PARPA avança. Tomando em linha de conta as capacidades administrativa e técnica limitadas do INE é desejável ter uma discussão e uma análise em curso do que deverão ser as responsabilidades principais do INE, para permitir uma priorização eficiente entre as suas diversas actividades.

Indicadores de redução da pobreza: O processo PARPA levou ao estabelecimento de indicadores mais relevantes para medir os resultados da redução da pobreza. Com incidência em indicadores intermédios e finais, e uma maior incidência na medição do impacto, o PARPA 2001-05 implica uma melhoria considerável em comparação com o seu predecessor.

Com base nos dados do Inquérito Nacional aos Agregados Familiares de 1996-97, a Avaliação da Pobreza (1998) identificou os determinantes de pobreza mais importantes. O PARPA por seu turno

usa este resultado para especificar uma série de indicadores considerados de relevância para a monitoria dos resultados de redução da pobreza em diversas áreas.

Os indicadores foram escolhidos segundo os critérios que deveriam ser não-ambíguos, relevantes, sensíveis, não facilmente manipulados, disponíveis e fáceis de monitorar e recolher. São apresentados indicadores intermédios e finais nas seguintes áreas: demografia, macroeconomia, segurança alimentar, educação, agricultura e desenvolvimento rural, infra-estruturas, saúde, emprego, segurança social, capacitação institucional em aspectos de pobreza, governação, habitação e bem-estar material.

A divisão clara do PARPA 2001-05 em indicadores intermédios e finais faculta o acompanhamento dos progressos do processo PRS. Embora o PARPA 2000-04 parecesse estar principalmente relacionado com insumos, o PARPA 2001-05 tenta acompanhar o resultado da estratégia de redução da pobreza. Pode-se encontrar um exemplo desta mudança na área da educação. Aqui, o PARPA 2000-04 definiu os indicadores com base na taxa de escolarização, na taxa de admissão, no número de escolas, no número de alunos, na percentagem de raparigas, etc., enquanto o PARPA 2001-05 considera os indicadores finais analfabetismo e analfabetismo entre mulheres rurais e variáveis intermédias tais como a taxa de repetência, a taxa de desistência e a taxa de aprovação.

Alguns dos indicadores apresentados no PARPA 2000-04 foram criticados por reflectirem de forma incorrecta mudanças na variável estudada. Por exemplo, a monitoria dos indicadores relacionados com o sector de saúde só se baseou em dados estatísticos recolhidos em centros de saúde, tais como o número de consultas e partos institucionais, o que significaria que a estatística de saúde não-oficial não estaria incluída na monitoria. O PARPA 2001-05 não prevê se haverá tentativas de recolher dados estatísticos de saúde não-institucional. Porém, alguns dos indicadores escolhidos, tais como o número de famílias com mosquiteiros, indicam que poderá ser este o caso. Além disso, o PARPA 2000-04 foi criticado por ter demasiados indicadores. Embora não se registe nenhuma diferença significativa no número de indicadores no PARPA 2001-05, estes dão a impressão de terem sido mais cautelosamente preparados e agrupados em categorias definidas de melhor maneira.

Existe uma série de desafios ao assegurar que os dados e as informações recolhidas para efeitos de monitoria do PARPA são de qualidade suficientemente elevada e que os processos de tomada de decisões políticas tomam estes factos seriamente em consideração. É de prever que estas debilidades persistam. Não obstante, o processo PARPA já começou a contribuir para uma incidência mais forte em resultados tangíveis e em sistemas melhorados para recolha de dados. De uma maneira geral, a análise dos autores é que o processo PARPA irá contribuir para uma melhoria da qualidade dos dados, assim como para um aumento do uso de dados disponíveis – mesmo se a melhoria em muitas áreas for bastante modesta, especialmente a curto prazo.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Conclusões globais – propriedade nacional e mudanças institucionais: De uma maneira geral, é opinião da equipa de investigação que a propriedade nacional do processo PARPA/PRSP em Moçambique deve ser considerada bastante forte e que o processo irá continuar após HIPC. É também nossa opinião que o PARPA irá provavelmente contribuir de forma positiva para os esforços de Moçambique de redução da pobreza e facilitar relações mais eficientes e eficazes entre parceiros internos e externos.

Este relatório procurou avaliar o grau em que o processo PARPA/PRSP em Moçambique está a (ou irá provavelmente) conduzir a mudanças institucionalizadas que poderão aumentar o sucesso das acções nacionais de redução da pobreza. As conclusões principais são apresentadas em estilo carregado no início de cada capítulo e não serão aqui repetidas. Contudo, é necessária uma avaliação global das nossas conclusões principais.

Uma premissa por trás da abordagem do PRSP é que a propriedade nacional dos planos e iniciativas de desenvolvimento é uma pré-condição para acções bem sucedidas de redução da pobreza. Consequentemente, um dos aspectos principais a avaliar neste estudo era o grau de propriedade nacional do PARPA/PRSP. Esta não é uma questão simples, visto que podemos distinguir entre pelo menos quatro dimensões diversas de "propriedade"²². Estas são: 1) propriedade no sentido de quem é que inicia os planos/programas – i.e. o Governo ou os parceiros externos, 2) o grau de convicção intelectual dos decisores ou ministérios chave (a dimensão tecnocrática), 3) o grau de convicção da chefia, reflectido em acções específicas e claras (a dimensão política), e 4) a amplitude do apoio para os planos/programas, dentro e fora das instituições do Governo.

Outro critério mais fundamental de propriedade é o grau em que as políticas foram "consolidadas", isto é, foram institucionalizadas dentro do sistema de políticas²³. Isto envolve estabilizar as expectativas à volta de um novo conjunto de incentivos e convencer os agentes económicos de que estas não podem ser facilmente invertidas. Propriedade neste sentido poder emergir mesmo se de início tiver havido pouca propriedade em uma ou mais das quatro dimensões descritas acima.

Quando julgadas face aos critérios acima, podemos ver que as conclusões apresentadas neste relatório sobre a propriedade do PARPA apontam na seguinte direcção:

"A propriedade como iniciação": A propriedade neste sentido deverá ser considerada forte em Moçambique – mesmo que os parceiros externos quer directa quer indirectamente tenham certamente influência no conteúdo dos documentos de políticas.

"A propriedade tecnocrática": Parece haver uma propriedade muito forte em Moçambique nesta dimensão, especialmente no Ministério do Plano e Finanças. Propriedade neste sentido cai de forma significativa à medida que se chega ao nível provincial ou a níveis abaixo da chefia superior ou média nos ministérios centrais.

"A propriedade política": A propriedade nesta dimensão é menos clara. Certamente não existe nenhuma propriedade política ampla, no sentido também de abranger a oposição. A falta de discussão no Parlamento sobre o PARPA e o interesse e/ou conhecimento limitados do PARPA entre os órgãos de comunicação social também apontam na direcção das limitações da propriedade política do PARPA como tal, mesmo que exista uma propriedade política significativa das acções de redução da pobreza em geral.

²² Desenvolvido por Johnson e Wasty in *World Bank Discussion Paper*, 1993

²³ Haggard e Kaufman, 1992

"A propriedade como apoio de base ampla": A propriedade do PARPA neste sentido não pode ser considerada muito forte em Moçambique. Aqui o problema, contudo, não é tanto de *desacordo* com as políticas do PARPA (embora haja algum), como de *falta de conhecimento* das políticas do PARPA entre muitas partes interessadas. No entanto, foi um bom início para criar propriedade neste sentido.

"A propriedade como mudança consolidada": Este é o "teste do pudim", o teste real de propriedade que determina (ou mostra) se se opera realmente uma mudança positiva – independentemente da qualidade dos planos e dos processos de planificação. Esta forma de propriedade, contudo, só se desenvolve com o decorrer de vários anos. Nesta fase inicial do processo PARPA/PRSP, só se podem fazer hipóteses tentativas relativamente à propriedade neste sentido. Com base na seriedade do Governo em desenvolver o PARPA, as ligações crescentes entre o PARPA e os processos de orçamentação, o seu uso como um plano amplo, contínuo, e a seriedade com que os parceiros externos de Moçambique consideram o PARPA, a nossa hipótese é que o PARPA, com o tempo, fará uma contribuição significativa e positiva para a propriedade neste sentido – e por conseguinte para as acções de redução da pobreza de Moçambique.

Conforme assinalado neste relatório, é de realçar que a *propriedade dos planos* não parece ser o aspecto crítico em Moçambique. É a *acção no terreno* que é necessária – que também está vinculada à propriedade no sentido de mudança consolidada. Existe um grande *gap* observado entre a capacidade do Governo de preparar planos extensos e a sua capacidade de implementar esses planos.

É de destacar um outro valor positivo chave do PARPA. Esta é a forma como o PARPA faculta o diálogo entre todas as partes interessadas envolvidas em acções de redução da pobreza em Moçambique. Através do PARPA, as debilidades da recolha de dados, da análise da pobreza e de escolhas de políticas passam a ser conhecidas e podem ser debatidas. Sendo uma declaração do entendimento por parte do Governo da situação de pobreza e dos desafios e das opções chave do desenvolvimento, existe agora um documento comum à volta do qual se podem manter um debate e um diálogo intelectuais e políticos concentrados. Num ambiente de desenvolvimento complexo tal como o de Moçambique, em que um grande número de parceiros internos e externos apresenta uma variedade de pontos de vista e preferências em todos os sentidos, isto poderá revelar ser um dos benefícios do PARPA de mais valor.

Recomendações: As recomendações principais são para o Governo levar a cabo as suas intenções de fazer do PARPA um plano contínuo fortemente ligado ao orçamento e alargar a base de apoio ao PARPA através de um processo participativo mais profundo. Os parceiros externos de Moçambique deverão apoiar o Governo no desenvolvimento do PARPA, basear o seu apoio no PARPA e usar o PARPA como uma oportunidade para uma maior colaboração e simplificação de procedimentos.

A maior parte das recomendações estão incluídas nas conclusões apresentadas em cada capítulo do relatório. Em resumo, podem-se destacar as seguintes recomendações:

Para o Governo / partes interessadas nacionais:

- **Melhorar a análise da pobreza** A questão-chave inclui: O que é que se pode fazer para se tratar a fundo a definição da pobreza baseada no consumo? Como é que se pode incluir definições alternativas de pobreza de forma mais acentuada no PARPA? Como é que as causas da pobreza podem ser tratadas mais a fundo, especialmente as relacionadas com as áreas rurais? Que opções de políticas – especialmente na agricultura – podem tratar mais directamente dos desafios dos pobres rurais?
- **Aprofundar o processo participativo** Criar um sistema mais unificado para participação pública na planificação do desenvolvimento do Governo, incidindo mais na profundidade/qualidade do

que na quantidade das reuniões. Trabalhar com partes interessadas não-governamentais para desenvolver uma estratégia participativa, incluindo na monitoria e na avaliação, que seja aceitável para todas as partes interessadas. Assegurar o envolvimento do Parlamento no processo PARPA. Procurar apoio junto de parceiros externos para desenvolver e implementar o processo participativo, incluindo apoio de capacitação a partes interessadas não-governamentais.

- **Simplificar/harmonizar o sistema de planificação do Governo** Usar o PARPA como um meio para harmonizar e simplificar os diversos sistemas e procedimentos de planificação, para evitar planificar sobrecargas e esclarecer às partes interessadas quais os planos que são realmente as forças motrizes principais da actuação do Governo.
- **Fortalecer os sistemas de gestão das finanças públicas** Os parceiros externos colocam uma grande ênfase na qualidade da gestão das finanças públicas. Com bons sistemas, os parceiros externos podem ir avançando cada vez mais para formas de apoio directamente relacionadas com o PARPA, o que é menos oneroso para o Governo do que projectar apoio com um leque de prioridades e requisitos de apresentação de relatórios.
- **Fortalecer a supervisão bancária** Grandes recursos do Governo que de outro modo poderiam ter sido usados para efeitos de redução da pobreza, estão ligados para efeitos de recapitalização dos bancos. Para evitar novas crises financeiras, é essencial que a reforma do sector financeiro continue, incluindo uma melhor supervisão bancária.
- **Fornecer condições favoráveis a investimentos** Novos investimentos são fundamentais para atingir o alvo de crescimento do PARPA. Para que Moçambique possa atrair investimentos, terá de ser criado um ambiente empresarial favorável. Consequentemente, é essencial que as reformas comerciais e do imposto sobre o rendimento continuem e que se empreenda uma Reforma profunda do Sector Público.
- **Ser mais claro relativamente às prioridades no PARPA** A eficácia de qualquer plano estratégico ou plano de acção depende da clareza das suas prioridades. Os parceiros externos também procuram prioridades claras em estratégias e planos. Deverá operar-se mais no sentido de tornar as prioridades do PARPA fortes e claras.
- **Colocar maior ênfase no HIV/SIDA** Deverá dispensar-se a maior atenção ao desenvolvimento-chave e aos desafios da pobreza. Poucos ou nenhum outro aspecto merece maior atenção do que a epidemia do HIV/SIDA. As novas versões do PARPA deverão colocar maior ênfase na natureza e nas consequências da epidemia e nas acções necessárias.
- **Mulheres e educação** Um dos resultados mais nítidos da Avaliação da Pobreza foi o grande impacto de um aumento da educação das mulheres na redução da pobreza. Este resultado merece um acompanhamento melhor do que até agora. É de prever que a educação das mulheres em especial venha a surtir um efeito significativo na pobreza a curto e médio prazo.
- **A monitoria deverá incidir nos acompanhamentos do PARPA** Com recursos e capacidade limitados existe o risco de as instituições estatísticas e de monitoria se empenharem em demasiados projectos e inquéritos. Para permitir um uso eficaz de recursos é desejável que a análise de prioridades continue.
- **Usar o PARPA para coordenar o apoio externo** O Governo deverá exigir aos parceiros externos que baseiem o seu apoio no PARPA, e usem o PARPA para coordenar o apoio dos diversos parceiros. Deverá solicitar/insistir que a ONU vincule o seu trabalho analítico com programas mais directamente no PARPA – possivelmente usando a CCA, por exemplo, como contributo directo para o processo PARPA.

Para os parceiros externos:

- **Apoiar o Governo no alcance das acções recomendadas acima**
- **Prestar um grande apoio ao processo PARPA e basear o apoio e o diálogo com o Governo fortemente no PARPA. Ser realista quanto ao tempo e ao esforço necessários para conseguir a mudança institucional**
- **Usar o PARPA como base para melhorar a colaboração entre os parceiros externos, e para abordagens comuns que minimizem a carga administrativa no Governo e evitem contribuir para um "desvio estratégico" (perda da incidência) do PARPA**
- **Empreender estudos conjuntos sobre aspectos relacionados com constrangimentos de implementação, e prestar um apoio forte, conjunto e de longo prazo à capacitação em áreas críticas**
- **Assegurar que o apoio ao desenvolvimento chegue às províncias e aos distritos e não seja demasiado tendencioso para a área de Maputo**
- **Trabalhar com o Governo para melhorar a responsabilidade financeira a todos os níveis**

REFERÊNCIAS

- Andersson P. (2000) Rating for Mozambique in the Index of Economic Freedom, Gabinete de Estudos Discussion Paper No. 8: Maputo
- Andersson P. (2001) The impact of the mega projects on the Moçambican economy, Gabinete de Estudos Discussion Paper No. 18: Maputo
- Andersson P. and Sjö B. (2001) The Moçambican success in controlling inflation during transition to market, 1991-1996, Gabinete de Estudos Discussion Paper No. 21: Maputo
- Bolnick B. (2000) *Economic Growth as an Instrument for Poverty Reduction in Mozambique: Framework for a Growth Strategy*, Gabinete de Estudos Discussion Paper No. 12: Maputo
- European Commission DG Development (2000), *Poverty Reduction Strategy Papers: Guidance Notes* Note to Heads of Delegation, Heads of Unit and Desk Officers
- Falck H. and Landfald K. (2000) *The Poverty Reduction Strategy Process in Mozambique – A Preliminary Assessment*
- Falck, H. (2001) *Poverty in Mozambique*, Sida Country Economic Report: Lund
- Franco A. S. (2001) Quadro macroeconómico e projecção de recursos orçamentais, 2000-2010, Gabinete de Estudos Discussion Paper No. 22: Maputo
- Government of Cabo Delgado *Cabo Delgado Plano Estratégico de Desenvolvimento 2001-2005*.. Pemba February 2001
- Government of Mozambique (National Institute of Statistics) (1996/97) *The National Household Survey of Living Conditions 1996/97* (MIAF), Maputo
- Government of Mozambique, Eduardo Mondlane University, and the International Food Policy Research Institute (IFPRI) (1998) *Understanding Poverty and Well-Being in Mozambique; The First National Assessment (1996-97)*, Maputo
- Government of Mozambique (2000), *The Interim Poverty Reduction Strategy Paper*, Maputo
- Government of Mozambique (2000) *The National Action Plan for the Reduction of Absolute Poverty 2000-2004* (PARPA), Maputo
- Government of Mozambique (2000), *Action Guidelines for the Eradication of Absolute Poverty*, Maputo
- Government of Mozambique (2000) *Economic Development And Poverty Reduction - Present And Future Challenges*, Twelfth Meeting Consultative Group for Mozambique Financing needs Paris, June 8-9, 2000, Paris
- Government of Mozambique (2001) Action Plan for the Reduction of Absolute Poverty (2001 –05) (PARPA) (Strategy Document for the Reduction of Poverty and the Promotion of economic Growth): Maputo
- Government of Niassa Province (1999) *Niassa 2005 Renewing Hope*: Lichinga
- Government of Zambezia (2001) *Zambézia Plano Estratégico de Desenvolvimento 2001-2005*.
- Gustafsson A. and Disch A. (forthcoming) *Joint Macro-Financial Aid Programme to Mozambique – Background Study for Joint Programme Review 2001*
- IDS (2000) *Poverty Reduction Strategies: A Part For The Poor? Policy Briefings*

IMF (2000a), *Decision Point Document for the Enhanced Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative*, Washington D.C.

IMF (2000b), *Key Features of IMF Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) Supported Programs*, Washington D.C.

IMF (2000c) *The IMF's Poverty Reduction and Growth Facility*, Washington D.C.

IMF (2000d) *Poverty Reduction Strategy Papers – Progress in Implementation*, Washington D.C

Landfald, Kåre (2000) *The Poverty Reduction Strategy Papers: Issues and Options*, An Independent Report Prepared for the Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs: Oslo

Löfström Berg, Ingrid (2000) *The World Bank/IMF Poverty Reduction Strategies Initiative - PRSP: Background information and updates Sida Policy*, Stockholm

Ministry of Agriculture and Fisheries *PROAGRI - National Programme for Agrarian Development 1998-2003*. February 1998.

Ministry of Education *Education Sector Strategic Plan 1999-2003 - Reviving Schools and Expanding Opportunities*, Maputo. October 1998

Ministry of Health *Plano Estratégico Sector de Saúde (PESS) 2001-2005-(2010)*. April 2001

National Directorate of Roads/National Roads Administration *Integrated Road Sector Strategy*. Draft Final Report presented by Institute of Transportation Planning and Research (International Ltd) and Consultec Lda. January 2001

Norton, Andy CAPE, ODI 19/11/99 *Note on Process Monitoring of Country Poverty Reduction Strategies*

OECD/DAC (2000) *DAC Source Book on Poverty Reduction* (draft), Paris

OECD/ DAC Informal Network on Poverty Reduction (2000) *Outline of the DAC Guidelines for Development Co Operation in Support of Poverty Reduction*, Paris

Sida/UD (2000) *Riktlinjer för landstrategier i svenskt utvecklingssamarbete* Stockholm

The World Bank (1999) *Mozambique: Policy Framework Paper, 1999-2002*, Washington

The World Bank (2000a) *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, Washington D.C.

The World Bank (2000b) *Can Africa Claim the 21st Century*, Washington

The World Bank (2000c) *Mozambique: Country Assistance Strategy*, Washington

The World Bank (2000d) *World Development Report 2000/2001 Attacking Poverty*, Washington: Oxford University Press

APÊNDICE I PESSOAS COM QUEM NOS ENCONTRÁMOS AQUANDO DA ELABORAÇÃO DESTE RELATÓRIO

Em Maputo

Hans Abrahamsson	Investigador	Department of Peace and Development Research – PADRIGU
Emília Adriano	Directora Executiva	MONASO
David Aloni	MP RENAMO	Assembleia da República
Hans Erik Altwall	Consultor de Estatística Económica	Instituto Nacional de Estatística (INE)
Per-Åke Andersson	Project associate	Gabinete de Estudos, MPF
Birgit Antão	Oficial de Projecto	GTZ
Sherri Archondo	Especialista Financeiro	Banco Mundial
Luis Bitone	Coordenador, Gabinete de Lei e Reforma Prisional	Liga dos Direitos Humanos
Timothy Born	Chefe de Equipa de Enabling Environment	USAID
Liv Bjornestad	Consultora	Embaixada da Irlanda
Lars Bjørkman	Director Adjunto no País	PAM
Bruce Bolnick	Project associate	Gabinete de Estudos, MPF
Paulo Comuane	Assessor Jurídico	Liga dos Direitos Humanos
Jan Eriksen	Segundo Secretário	Embaixada da Noruega
Monika Grönvall Branks	Especialista de Desenvolvimento	SMME
Dr Calengo	Chefe do Gabinete de Planificação, Monitoria e Avaliação	Liga dos Direitos Humanos
Álvaro Casimiro	Coordenador	Link
Eduardo Cassola	Gestor	Dep. de Instituições Financeiras, BIM
Emmanuel Dierckx de Casterlé	Representante Residente	ONU
Dani Cevninck	Controller	Embaixada da Bélgica
James H. Coates	Representante Residente, Missão Residente em Moçambique	Banco Mundial
Elisabeth Comiche	Chefe de Estudos Macroeconómicos e Análise	Banco de Moçambique
Humberto Cossa	Director	Ministério da Saúde
Pedro Couto	Economista	Gabinete de Estudos, MPF
Gabriel Dava	Segundo Secretário	CIDA
Jenny Eklund	Conselheiro	União Europeia
Anne Beathe Jensen	Economista	Embaixada da Noruega
Anton Johnston	Jornalista	Asdi/Embaixada da Suécia
Paul Fauvet	Project associate	AIM
Margarida Ferreira	Assessor nas Áreas de Financiamento & Política	Instituto Nacional de Estatística (INE)
Antonio S. Franco	Representante	Gabinete de Estudos, MPF
Prosperino Gallipoli	Economista Senior	FUGO
Marco Gerritsen	Assessor na Área de Género	Ministério da Saúde
Georges M. Georgi	Primeiro Secretário da Embaixada	UNFPA
Hipolito Hamela	Macroeconomista Senior	USAID
Hermenegilda	Arcebispo	AMODER
Solia Hirvonen	Representante	Embaixada do Reino dos Países Baixos
J. A. Huesken	Consultor de Estatística Económica	Embaixada do Reino dos Países Baixos
Aída C. Ibraimo		BIM
Dipac Jaientilal		Banco Mundial
D. Juliusz Janusz		Igreja Católica
B. Solange Kouo-Epa		OMS
Leif Körbol		Instituto Nacional de Estatística (INE)

Paulino Lai Domingo Lambo Kathryn Larcombe João Dias Loureiro Esther Lonstrup Jan Low Veronica Macamo Pablo Leunda Martiarena Eusébia Mata Christina Matusse	Directora Adjunta Presidente Conselheiro Economista Agrícola Primeiro Vice Presidente da Frelimo Assessor de Desenvolvimento Rural	MONASO (HIV/SIDA ONG chapéu) Ministério do Plano e Finanças Tchuma Instituto Nacional de Estatística (INE) Embaixada da Dinamarca MADER Assembleia da República União Europeia OXFAM Departamento do Planeamento Macroeconómico Conselho Nacional do SIDA
Diogo Milagre	Assessor nas Áreas de Género & Desenvolvimento	DFID Enterprise Mozambique Forum Mulher Conselho Nacional SIDA Instituto Nacional de Estatística (INE)
Robert Milton Francisco Luis Moises Emanuela Mondlane Janet Mondlane Gunvor Iversen Moyo	Conselheiro Consultor Secretário-Geral Consultor de Estatística Demográfica e Social Secretário Permanente Conselheiro	Ministério da Educação Embaixada da Noruega
Zefanias Seneta Mabie Muhate Jan Arne Munkeby		
José Negrão	Socio-Economista	Cruzeiro, Universidade Eduardo Mondlane Associação Industrial de Moçambique Assembleia da República BCI
Paulo Guilherme Negrão Linette Olofsson Magid Osman	Director MP RENAMO-UE Presidente de Conselho de Administração Economista da Equipa no País Economista Director-Geral Socio-Economista	OMS Banco de Moçambique ACE Consultores
Eva das Dolores Pascoal Adelino Pimpão Prakash Ratilal Pamela Rebelo Eufrigénia dos Reis Mário J. Ribeiro de Almeida	Coordenador	Grupo da Dívida Gabinete de Coordenação de Projectos de Investimento, Ministério da Saúde Embaixada da Dinamarca FMI Instituto Internacional de Política de Investigação Alimentar Direcção Nacional do Plano e Cooperação, Ministério da Saúde Direcção Nacional do Plano e Orçamento, MPF Conselho Cristão GAPI Embaixada da Noruega Embaixada da Suécia Asdi, Embaixada da Suécia UNV
Thomas Schjerbeck Arnim Schwidrowski Kenneth Simler	Embaixador Representante Residente Investigador	
António Vasco Sitói José Alves Amad Sulemane	Chefe do Departamento de Informação para a Saúde Director Nacional	
Isaias Sitei Antonio Souto Henning Stirø Calle Svensson Maude Svensson Robert Toé	Director Embaixador Conselheiro Primeiro Secretário, economista Especialista de Abordagem Participatória Representante	
Minna Torminen Valdemar Zelma de Vasconcelos	Chefe do Depart. de Investigação MP Monamo (Porta -voz da RENAMO)	UNAIDS Banco de Moçambique Assembleia da República
Teodosio Wazela	Departamento de Análise e Estudos Macroeconómicos	Banco de Moçambique
Jan Thomas Ødegård	Oficial de Programa	UNIDO

Para além das pessoas acima, aproximadamente um total de 50 pessoas compareceu a dois seminários para apresentar e discutir conclusões preliminares em Maputo. As conclusões preliminares também foram apresentadas e discutidas em dois seminários na Norad, Oslo, e na Asdi, Estocolmo, que contaram com a comparência de aproximadamente um total de 30 pessoas.

No Niassa

António Alage	Director Provincial	Direcção Provincial do Plano e Finanças
Virgílio Alaone	Chefe	Direcção do Plano e Orçamento, MPF
João Gabriel de Barros	Oficial de Monitoria e Avaliação	PROANI
Manuel Caetano		PROAGRA
Javier Chicutirene		Frelimo
Inez Hackenberg	Coordenadora	PEDAL
Ussene Isse	Oficial de Medicina Provincial	Hospital de Província
Assane Omar Jackson	Administrador	Distrito de Lichinga
Felicitas Kaomba	Coordenador	Progresso Niassa
Fazal C. Lacá	Presidente	AAGICON
Sergio Levene	Chefe de Pedagogia	Direcção Provincial de Educação
Orlando Melembe	Assessor do Governador	Governo Provincial
Isaac G. Munlo	Assessor de Desenvolvimento Rural	Gabinete de Governador, Emb. da Irlanda
Olga Muthemba		Concern
Domingos Quenklave	Chefe do Depart. de Desporto Escolar	Direcção Provincial de Educação
Sebastião José de Santos	Chefe do Planeamento	Direcção Provincial de Educação
David Simango	Governador da Província do Niassa	Governo
Inocência Elias Sotomane	Co-Coordenador do PROANI	Governo Provincial
Harold Tessendorf	Director de Campo	Concern Universal
Anselmo Zimba	Assessor do Governo Provincial	Governo Provincial

Na Zambézia

Ezequiel Abrahamo	Assessor Técnico do Projecto UNFPA MOZ/98/P10	Direcção do Plano e Finanças
Dr Aranica	Inspector-Chefe	Direcção de Educação
Maximo Bonafacio	Sociólogo	Direcção da Acção Social
Marcelino Luciano Chicote	Professor Escolar	
Dr. Dimas	Director Adjunto	Direcção do Plano e Finanças
João Carlos Duquelina	Especialista Técnico	Direcção da Acção Social
Leonel Correia Hussa	Sociólogo	Direcção da Acção Social
João Carlos Mendes Lima	Coordenador Executivo, Planificação Estratégica Provincial	Gabinete para a Iniciativa de Desenvolvimento da Zambézia
Fernando Namacua		Direcção do Desenvolvimento Agrícola e Rural
Luís Oscar Pino	Coordenador, Projecto para a Promoção de Micro e Pequenas Empresas	UNIDO
Stefan Schmidt-Hayashi	SSI Perito de Desenvolvimento	UNIDO
João M. Morais Ventura	Director	Direcção da Indústria e Comércio
<u>ONG Reunião de Grupo:</u>		
Daniel P. Marila		ACODEMAZA
Gregário Rane		OADEMIRA
José Mahaneba		ACWAC
Joama Camze		ADEMO
José Mendosos Santas		ADDECOZ
Justino Sulmindina		Pro. Li. De
Joaquim Paulino		ARO JUVENIL

Mailange Valentin Franco Rosario Fransisco Natikerina Ferraz A. Miquel Kordino Pedro Artur João Choe Bernardo Jeta Machave		AJOVENO ACOMAO Associação Kubessa AFODEMO FONGZA – ANACHI AADOM
---	--	--

APÊNDICE II TERMOS DE REFERÊNCIA DA NORAD/ASDI PARA A SEGUNDA FASE DO ESTUDO CONJUNTO

TERMOS DE REFERÊNCIA PARA A SEGUNDA FASE DO ESTUDO CONJUNTO DAS IMPLICAÇÕES DA NOVA ABORDAGEM A ESTRATÉGIAS DE REDUÇÃO DA POBREZA PARA MOÇAMBIQUE DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS INTERNACIONAIS

1 Antecedentes

O FMI/Banco Mundial introduziram recentemente uma estratégia conjunta para tornar as Estratégias de Redução da Pobreza de cada país a base para alívio da dívida e crédito a países de baixos rendimentos. O processo de Estratégias de Redução da Pobreza destina-se a estimular uma propriedade do país de base ampla e uma melhoria da coordenação da ajuda, que produziria resultados tangíveis e mensuráveis. Esta abordagem visa encorajar e apoiar os esforços nacionais de Moçambique de redução da pobreza. Os moçambicanos foram empoderados para assumirem a responsabilidade principal do processo através da entrega por parte do FMI e do BM da responsabilidade pelas análises dos problemas de desenvolvimento, pela formulação de medidas para ultrapassá-los e pela monitoria dos resultados. O Governo moçambicano apresentou o seu PRSP interino em Abril de 2000. Este conduziu o país ao ponto de decisão de um grande alívio do serviço da dívida no âmbito da iniciativa para os países pobres altamente endividados (HIPC). O Governo moçambicano concluiu um PRSP completo para Moçambique em Abril de 2001. Uma condição para o HIPC/PRSP é a aprovação por parte do BM/FMI da Facilidade de Redução da Pobreza e Crescimento (PRGF). Com base na aprovação da PRGF, prevê-se que o PRSP completo seja aprovado nos Conselhos do BM/FMI em Junho deste ano.

Uma primeira fase de um estudo de profundidade do processo PRSP em Moçambique foi apresentada em Novembro de 2000. O estudo concluiu que o processo PRSP em Moçambique teve um bom arranque pelo facto de assentar no PARPA existente e que até agora o processo PRSP como um todo tem sido um processo relativamente bem sucedido. No entanto, o estudo levantou duas questões. A primeira era que o processo I-PRSP tem estado sob grande pressão e isto pode ter depauperado a propriedade do I-PRSP. O processo de consultas para o PARPA também tinha sido limitado devido a constrangimentos de tempo. Poderá, contudo, ser possível aumentar a propriedade através de processos participativos no período que conduz ao PRSP final. A segunda era a implementação das estratégias do PRSP no processo orçamental e em relação a ministérios sectoriais com relevância. Existe uma falta de vínculos concretos de procedimentos entre o PRSP e outros planos em termos de afectação de recursos. A falta de planos concretos no PRSP dificulta a implementação no processo orçamental. Também é pouco clara a forma como o PRSP se ligaria aos processos provinciais. Chegou-se à conclusão que são necessários melhores vínculos orçamentais e uma maior coordenação com outros planos nacionais e locais.

A segunda fase do estudo será realizada em Maio/Junho de 2001. Ambas as fases deste estudo constituem parte de estudos empreendidos em 8 países seleccionados para investigar até que ponto as políticas, os programas, as práticas e os sistemas de monitoria da redução da pobreza estão a ser institucionalizados em países africanos. Estes estudos estão coordenados com as Equipas de Trabalho do Processo PRSP e da Monitoria da Pobreza no âmbito de Strategic Partnership with Africa (SPA).

2 Objectivo do estudo conjunto

O objectivo dos estudos de SPA nos 8 países é investigar até que ponto o enquadramento PRSP está a ser integrado em políticas e programas nacionais e a conduzir a mudanças nas práticas do Governo. Estes estudos irão incidir na avaliação de como as questões de redução da pobreza e os processos PRS estão a ser articulados e institucionalizados, especialmente no âmbito do Governo.

O estudo conjunto para Moçambique irá constituir um dos documentos centrais em novas Estratégias do País para Moçambique. Em particular, o estudo proposto será usado como uma referência importante para o apoio macro-financeiro dos doadores bilaterais. A equipa do estudo conjunto deveria formar uma opinião sobre se o processo é eficaz, isto é se conduz ao empoderamento do contraparte/homólogo moçambicano, e se irá provavelmente melhorar a situação de pobreza em Moçambique. Ao ganharem mais conhecimentos profundos e experiências do processo, os doadores bilaterais poderão coordenar melhor os seus programas de cooperação para o desenvolvimento assim como melhorar o diálogo de políticas com o Governo moçambicano e as IFIs. A

este respeito, conhecimentos profundos do processo em Moçambique poderão ser um caso-piloto para conclusões gerais sobre como a abordagem poderá continuar a ser desenvolvida e melhorada.

3 O Encargo

A segunda fase do estudo conjunto irá assentar no documento final PRSP e no processo até à finalização do PRSP, fornecer informações e avaliações actualizadas sobre os aspectos e as questões apresentados no Capítulo 3 dos Termos de Referência anexados à avaliação preliminar de Novembro de 2000. O estudo consistirá em três partes, uma primeira parte com acompanhamento da primeira fase, uma segunda parte de análise do PRSP final e uma terceira parte relacionada com o futuro.

Os aspectos principais para a segunda fase do estudo deverão ser:

Acompanhamento da primeira fase do estudo PRSP

- a) Avaliação do processo de consultas do período de Outubro do ano passado a Maio deste ano.
- b) Como é que as consultas influenciaram o conteúdo do PARPA/PRSP finalizado, possíveis novos aspectos que tenham sido incluídos.
- c) Uma avaliação do processo como um todo, da estratégia usada, e de como o processo está relacionado com outros processos de participação democrática em Moçambique. Isto deverá incluir avaliações de participação, a avaliação de como as instituições e as pessoas representativas envolvidas no processo são, análises de género e atitudes dos doadores face ao processo. Deverão também tecer-se recomendações relativas à forma como um tal processo poderia ser organizado para o futuro.
- d) Uma avaliação da propriedade do Governo no sentido do processo com ênfase especial em consultas, e a motivação deste para a implementação do processo. Isto deverá incluir possíveis sugestões para uma melhoria da propriedade e da motivação, resultando em consultas consideradas importantes e com sentido para o Governo.
- e) Acompanhamento da avaliação dos efeitos do comportamento dos doadores quanto ao processo PRSP - tanto das IFIs como dos bilaterais. Qual é a percepção das partes interessadas do comportamento dos doadores durante o processo PRSP? O comportamento das IFIs mudou de acordo com os princípios CDF ao nível do país? Os doadores bilaterais estão empenhados no processo PRSP?

Análises do documento final

- a) O que está incluído no documento e como são as prioridades dadas no documento. Deverá ser apresentada uma avaliação se as prioridades visam os mais pobres. Deverá ser apresentada uma análise de género do conteúdo.
- b) Como as actividades planeadas estão vinculadas ao MTEF e aos orçamentos do Governo. As estimativas dos custos apresentadas são realistas? Uma incidência especial deverá aqui ser dada ao sector de educação.
- c) Como é a capacidade de implementar o plano dados a capacidade humana e os recursos financeiros existentes? Uma incidência especial deverá também aqui ser dada ao sector de educação.
- d) Dar uma avaliação dos indicadores e dos planos para efectuar a monitoria. Que sistemas e capacidade existem para efectuar a monitoria?
- e) Investigar a natureza dos requisitos de informação dos doadores e seu impacto no funcionamento eficaz dos sistemas de monitoria da pobreza.

O futuro

- a) Até que ponto é que a motivação no sentido de uma continuação do trabalho de melhoria do PARPA/PRSP será forte após a conclusão de HIPC II? Quais são os incentivos importantes para o Governo relativamente a uma continuação? Qual é o papel dos doadores bilaterais ligado a isto e relacionado com a influência das IFIs? Existem mudanças na condicionalidade como resultado do PRSP?
- b) Quais são as mudanças institucionais e outras que serão provavelmente um futuro resultado do processo PRSP?

4 Método, equipa de estudo e calendário

O estudo conjunto basear-se-á na documentação existente e em entrevistas penetrantes com partes relevantes moçambicanas e de agências externas. Será empreendido em estreita cooperação com o Governo e outras partes

interessadas moçambicanas, o BM e o FMI, outros doadores bilaterais e multilaterais em Moçambique e departamentos e divisões relevantes na Norad e na Asdi. A equipa entrevistará representantes do Governo de Moçambique, de universidades, da sociedade civil e do sector privado em Maputo assim como em uma ou duas províncias, onde as consultas tenham sido realizadas. Além disso, serão entrevistados representantes de agências de ajuda bilaterais e multilaterais, assim como de organizações não-governamentais.

O estudo está planeado como uma acção conjunta entre a Suécia e a Noruega, e cada organismo irá financiar e nomear um consultor/investigador.

A equipa norueguesa/sueca irá cobrir a seguintes áreas profissionais:

- Macroeconomista com bons conhecimentos de programas de ajustamento estrutural e antropologia social.
- Cientista Político com longa experiência de políticas da cooperação para o desenvolvimento.

Consultores locais também poderão ser nomeados para a equipa. Estima-se que a duração total do estudo seja de seis semanas. A realização da missão no terreno está prevista para o período de 14 de Maio a 1 de Junho de 2001 em Moçambique.

O estudo conjunto será coordenado com a Equipa de Trabalho do PRSP do Special Programme for Africa relacionada com o estudo para investigar até que ponto as políticas, os programas, as práticas e os sistemas de monitoria de redução da pobreza estão a ser institucionalizados em países africanos seleccionados.

5 Relatórios

Uma apresentação de conclusões preliminares deverá ser efectuada em Moçambique para as autoridades moçambicanas, a sociedade civil e os doadores antes de a equipa deixar o país. Um rascunho do relatório em inglês será remetido à Asdi e à Norad o mais tardar a 15 de Junho de 2001. O relatório seguirá tanto quanto possível o formato estandardizado de David Booth. A Asdi/Norad arranjarão seminários em Estocolmo/Oslo para a apresentação do rascunho do relatório. As partes interessadas moçambicanas, as embaixadas da Noruega e da Suécia e as suas sedes apresentarão os seus comentários ao rascunho do relatório o mais tardar duas semanas após a recepção do rascunho do relatório. O relatório final será apresentado à Asdi/Norad em duas cópias em papel e em disquete. A Asdi fará a tradução do relatório final para português e a embaixada da Suécia fará a sua distribuição em Moçambique.

APÊNDICE III TERMOS DE REFERÊNCIA PARA O ESTUDO DE SPA

Equipas de Trabalho do Processo PRSP de SPA e da Monitoria da Pobreza

Termos de Referência

Estudo para investigar até que ponto as políticas, os programas, as práticas, e os sistemas de monitoria de redução da pobreza estão a ser institucionalizados em países africanos seleccionados

Antecedentes

1. Strategic Partnership with Africa (SPA) é o fórum dos doadores que coordena o apoio a países africanos de baixos rendimentos muito endividados que têm programas de reforma económica em curso com as Instituições Financeiras Internacionais (IFIs). Em Janeiro de 2000 SPA iniciou a quinta fase (2000-2003) do seu programa e fez da redução da pobreza um objectivo nuclear. Ao fazer isso, SPA adoptou a decisão da comunidade internacional de prestar assistência a países de baixos rendimentos com base na apresentação por parte destes países de Documentos de Estratégia de Redução da Pobreza (PRSPs) aos Conselhos das IFIs. O enquadramento PRSP, e as directivas que o acompanham anunciadas pelas IFIs em Dezembro de 1999, foram aprovados na íntegra.
2. Na reunião de Dezembro de 1999 do Plenário de SPA, aprovou-se o estabelecimento de sete Equipas de Trabalho para ajudar a promover a agenda SPA-5. Para algumas destas Equipas de Trabalho, o enquadramento PRSP fornece a incidência principal. As Equipas de Trabalho são responsáveis pela investigação de aspectos técnicos especiais e pela produção de materiais de melhores práticas. O mandato da Equipa de Trabalho do Processo PRSP é monitorar o desenvolvimento do enquadramento PRSP durante um período de três anos. O mandato da Equipa de Trabalho de Monitoria da Pobreza é fortalecer os sistemas nacionais de informação sobre a pobreza que possam preencher os requisitos de PRSPs.
3. Ao abrigo da iniciativa HIPC reforçada, o alívio da dívida, o acesso a recursos da AID, e as PRGFs requerem que os países receptores apresentem estratégias de redução da pobreza aos Conselhos das IFIs. Ao abrigo de novos acordos, os fluxos financeiros efectivos dependerão das avaliações conjuntas de PRSPs preparados nos países pelos quadros do Banco e do Fundo (as chamadas ACs).
4. A maior parte dos HIPCs africanos já começou a elaborar estratégias de redução da pobreza (PRSPs); e alguns já apresentaram as suas estratégias ou estão quase a acabar de elaborar os seus PRSPs interinos (I-PRSPs). Só em África, cerca de uma dúzia de países tem agora I-PRSPs ou PRSPs que foram discutidos pelos Conselhos.
5. O incentivo financeiro para os países elaborarem PRSPs interinos ou completos é considerável e continuará a ser elevado desde que a assistência ao desenvolvimento continue a estar disponível *para além* do alívio da dívida. Embora se mantenha um quadro de assistência condicional, também existe uma crença generalizada que sem uma boa propriedade de programas por parte dos países, não será possível operar progressos consideráveis.
6. Prevê-se que o novo enquadramento PRSP forneça a base geral para determinar a condicionalidade das IFIs ligada a instrumentos específicos de crédito. O quadro mudado de condicionalidade e a obrigação dos países de elaborarem PRSPs acarretam o risco de a implementação (pelo menos em alguns países) poder ser debilitada, uma vez que as estratégias sejam aprovadas pelas IFIs. Nos casos em que os PRSPs se basearem em programas nacionais existentes (por exemplo, no Uganda e em Moçambique) é de prever um nível mais elevado de compromisso. Visto que na maior parte dos HIPCs africanos, uma incidência substancial na redução da pobreza não tem sido muito evidente, o requisito de um PRSP poderia forçar a capacidade existente.

7. O potencial para operar mudanças substanciais entre os países-parceiros, as IFIs, e os doadores, através do enquadramento PRSP é enorme. Já existem sinais de que os doadores vão apoiar PRSPs credíveis, e visar melhorar a coordenação de doadores (relativamente ao financiamento, aos procedimentos e aos relatórios). No entanto, a continuação do apoio dos doadores irá em grande parte depender de um bom desempenho do país (observado através de mudanças medidas na produção e em resultados), e de melhorias demonstráveis na governação.
8. Dado que se exige que todos os HIPC's produzam um *documento PRS*, é por conseguinte necessária uma avaliação independente sólida de mudanças em direcções desejadas, que identifique os constrangimentos-chave. Quer a Equipa de Trabalho do Processo PRSP quer a Equipa de Trabalho de Monitoria da Pobreza delinearam projectos específicos que visam examinar aspectos diversos desta mudança num conjunto representativo de HIPC's africanos. Para maximizar a eficiência e as poupanças de custos e para evitar uma "sobrecarga da missão", propõe-se que as duas Equipas de Trabalho reúnam os seus projectos individuais no mesmo enquadramento e recorram aos mesmos conhecimentos de consulta para atingirem os seus objectivos. A combinação do trabalho de projecto desta forma também assegura que a monitoria da pobreza — um aspecto que é por vezes relegado para peritos técnicos à margem dos debates de políticas *mainstream* — seja incluída como uma parte central da agenda PRSP.

Objectivos e âmbito do estudo combinado

9. Em países africanos seleccionados para investigar até que ponto o enquadramento PRSP está a ser integrado em políticas e programas nacionais e a conduzir a mudanças em práticas do Governo. O estudo irá incidir na avaliação de até que ponto as questões de redução da pobreza e os processos PRS estão a ser articulados e institucionalizados, especialmente no âmbito do Governo.
10. O estudo combinado de processos PRSP nos países será composto por três componentes.
 - 10.1. Primeiro, o objectivo será captar atitudes de representantes de partes interessadas chave (Governo, sociedade civil e sector privado)²⁴ para o novo enquadramento PRSP, a condicionalidade mudada ligada à iniciativa HIPC reforçada, e o comportamento das IFIs e dos doadores no processo. Esta componente do estudo irá incluir um registo de novos planos, prioridades e mudanças de políticas e programas geralmente iniciados pelo Governo como resultado do requisito do PRSP. Será feita uma tentativa para descobrir níveis de compromisso entre os quadros-chave no Governo central e local face a processos PRSP. Isto irá também implicar a avaliação de constrangimentos de capacidade dos quadros na elaboração de estratégias e documentos de redução da pobreza.
 - 10.2. Para aprofundar a avaliação do compromisso do Governo face a PRSPs, a segunda componente irá explorar a forma ampla e profunda em que as mudanças institucionais estão a ser introduzidas para redução da pobreza (conforme delineado nos documentos de políticas chave tais como o PRSP).²⁵ Dado que isto cobre um leque de actividades amplo, o âmbito será limitado à avaliação de mudanças em duas áreas principais.
 - 10.2.1. O enquadramento fiscal e os processos orçamentais. Aqui, deverão considerar-se questões gerais relativas à gestão de despesas públicas. Para avaliar até que ponto os sistemas de finanças públicas começaram a integrar o enquadramento orçamental de médio prazo e a identificar problemas relativos aos processos orçamentais

²⁴ Os representantes-chave das partes interessadas incluirão os seguintes. No Governo: os representantes serão escolhidos de diversos níveis nos ministérios das Finanças, da Economia e nos ministérios sectoriais; do Governo local e regional; e de diversos corpos legislativos. Os representantes de organizações nacionais de apoio à sociedade civil incluirão organizações nacionais, regionais e locais de entrega de serviços, os órgãos de comunicação social, as organizações académicas; e os sindicatos e as associações. No âmbito do sector privado, serão procurados pareceres de um leque variado: grandes negócios, agro-indústrias; pequenas, médias e micro empresas. Para a comparação da ajuda, será feita uma série comum de perguntas às partes interessadas. Onde possível, obter-se-ão os pontos de vista dos doadores nos processos PRSP nos países.

²⁵ Em vários países ainda poderá ser demasiado cedo para avaliar a forma ampla e profunda em que as mudanças institucionais foram introduzidas. Nestes casos os consultores irão incidir nas mudanças propostas e ter em vista um cálculo da probabilidade de uma implementação bem sucedida.

(preparação, revisões, execução, ajustamentos, etc.) de uma perspectiva pró-pobres. Questões sobre a qualidade da gestão das finanças públicas também deverão ser identificadas e deverão indicar estratégias do Governo para tentar resolvê-las. Também se perguntará ao Governo e às partes interessadas da sociedade civil o que os doadores deverão fazer para ajudar a melhorar os processos orçamentais.

- 10.2.2. O enquadramento da governação, e especificamente com respeito a processos consultivos e participativos ligados ao estabelecimento de prioridades e de normas de responsabilização. Isto também deverá incluir uma revisão do papel desempenhado pelo Parlamento, pela imprensa e por outras instituições democráticas na modelação da agenda da pobreza. Uma questão nuclear será considerar até que ponto os sistemas de avaliação participativa estão a ser estabelecidos e identificar mecanismos de *feedback* concebidos para influenciar as políticas.
- 10.3. A terceira componente avaliará o papel e o estatuto actuais dos sistemas de monitoria e informação da pobreza no processo PRSP. Isto inclui uma apreciação de como os sistemas existentes geram informações – e alimentam – processos pró-políticas, se se estão a identificar indicadores de monitoria credíveis, e o grau de sensibilidade e participação de diversas partes interessadas nacionais. Também inclui uma análise sobre até que ponto os requisitos dos doadores promovem ou limitam o funcionamento eficaz dos sistemas de informação e monitoria da pobreza, e recomendações para futuras actividades dos doadores nesta área. Os aspectos para investigação incluem:
 - 10.3.1. a natureza da procura e da oferta de informações entre as partes interessadas chave e uma análise da relação entre oferta/procura;
 - 10.3.2. até que ponto as informações produzidas são integradas nos processos de políticas, e as razões por que podem ou não ser integradas;
 - 10.3.3. a pertinência de indicadores-chave a serem usados no país para acompanhar os progressos do PRSP;
 - 10.3.4. a capacidade dos sistemas de informação da pobreza para entrega de informações dignas de confiança para monitorar estes indicadores e recomendações para acções;
 - 10.3.5. indicadores dos requisitos de informação dos doadores e seu impacto no funcionamento eficaz dos sistemas de informação/monitoria da pobreza.
11. Na componente 2 (alínea 10.2), a tónica será colocada na identificação dos processos e das instituições que apoiam as estratégias nacionais de redução da pobreza. Para avaliar se se operaram mudanças institucionais será necessário fazer juízos subtis. Muito criticamente, em cada uma das áreas identificadas, será necessário que as mudanças sejam calculadas face a dois factores limite: capacidade actual para transformar na direcção desejada, e conhecimentos existentes de boas práticas internacionais que possam ser implementadas de forma realista.
12. Para cada uma das áreas acima, deverão ser identificados constrangimentos que bloqueiam os progressos e deverão tecer-se recomendações para ultrapassar esses constrangimentos (alíneas 10.2.1, 10.2.2, e 10.3), incluindo, onde possível, acções de melhoria a tomar por agentes específicos (incluindo os doadores).
13. À excepção da terceira componente (10.3), este estudo não incidirá primariamente em avaliações e recomendações técnicas. Em vez disso, a tónica será colocada no acompanhamento dos *processos* — no juízo de *movimentos e na avaliação do compromisso do Governo* face a resultados desejados conhecidos – e chamando a atenção para estratégias para ultrapassar constrangimentos difíceis.

Método e actividades propostas

14. Deverá usar-se um leque variado de técnicas para tratar de cada uma das componentes mencionadas acima. Estas incluirão: uma visita ao país para entrevistar indivíduos-chave e recolher informações

- críticas, uma revisão dos relatórios da imprensa e dos doadores sobre mudanças recentes na sequência da implementação da nova política de PRSPs e uma análise de informações secundárias (por exemplo, sobre os sistemas de monitoria da pobreza, a qualidade dos processos participativos e os processos de implementação que conduzem à preparação de MTEFs e boas práticas orçamentais) disponíveis (publicadas e não publicadas).
15. Para formar um juízo sobre se (e como) as políticas, os programas e as práticas incluem questões de redução da pobreza para cada uma das três áreas identificadas, a equipa de consultores terá de ter:
 - 15.1. um bom conhecimento do enquadramento de políticas do PRSP, incluindo — o modo de pensar recente sobre políticas dentro das IFIs, pormenores de implementação a nível de país, conhecimento de debates entre os doadores, os académicos, as ONGs e outros agrupamentos de partes interessadas;
 - 15.2. um bom conhecimento de uma série de países africanos (histórias, políticas e programas recentes, e instituições);
 - 15.3. conhecimento dos materiais disponíveis sobre melhores práticas dentro das áreas de especialidade para calcular as mudanças institucionais;
 - 15.4. conhecimento de outros exercícios de monitoria de PRSP actualmente em curso (e a ser empreendidos em separado pelos doadores, pelas IFIs, e por ONGs).
 16. Será necessário um bom juízo para separar políticas específicas de pobreza de políticas e programas que estejam indirectamente relacionadas com a pobreza. Embora os consultores tenham de considerar ambas, o conteúdo do documento PRSP (e documentos de políticas nacionais ligados) deverá ser usado como o guia principal para este estudo.
 17. Embora haja algum espaço para determinar a selecção de países, a lista final deverá incluir uma mistura de países anglófonos e francófonos que só recentemente tenham apostado no desenvolvimento de programas de redução da pobreza, e com I-PRSPs ou aprovados pelos Conselhos das IFIs, ou já quase prontos para serem apresentados. Dado este requisito, os seguintes países são possíveis estudos de casos: Ruanda, Tanzânia, Benim, Mali, Quénia, Gana, Malawi, Senegal, e Zâmbia. Dependendo do financiamento, deverão cobrir-se seis a sete países. Embora os consultores sejam livres de determinar a distribuição dos dias dos consultores, recomenda-se um mínimo de quarenta dias por país (alguns dos quais serão usados no país durante ambas as fases).
 18. Os desenvolvimentos em Moçambique serão reportados às Equipas de Trabalho do Processo PRSP de SPA e da Monitoria da Pobreza por um estudo separado encomendado pela Suécia e pela Noruega. As duas equipas manterão um contacto estreito para assegurar resultados comparáveis.

Fases do estudo, relatórios e resultados principais

19. O estudo será empreendido em duas fases durante um período de quinze meses. Estas fases permitirão que um inquérito inicial de reacções/respostas e uma observação dos aspectos centrais sejam combinados com uma investigação substantiva de questões nucleares delineadas para este estudo. As fases facultarão aos consultores o seguimento de desenvolvimentos no país durante um período de tempo, e captar mudanças reais à medida que o processo PRSP se enraíza. Ambas as fases incluirão visitas ao país.
20. A Fase Um (Setembro a Dezembro de 2000) irá envolver um exercício inicial de observação para identificar aspectos-chave para futuras investigações, e fornecer uma linha de base face à qual se calcularão desenvolvimentos posteriores. Dados os requisitos mencionados acima para este estudo, os consultores formarão uma percepção inicial do processo PRSP entre as partes interessadas nacionais chave. Todos os aspectos identificados nas alíneas 10.1 a 10.3 acima serão observados. A Fase Dois (Fevereiro a Outubro de 2001) irá envolver uma investigação substantiva de aspectos de prioridade identificados pelo exercício de observação, mas dentro dos termos estabelecidos para o estudo.

21. Os resultados específicos das respectivas fases serão conforme se segue.
 - 21.1. **Fase Um.** O primeiro relatório de progressos (previsto para meados de Outubro de 2000) para o Grupo Técnico de SPA será um relatório escrito de dez páginas e uma apresentação (de 20-30 minutos) em PowerPoint sobre o trabalho empreendido e as constatações/conclusões obtidas até à data. Isto irá indicar o conteúdo provável do segundo relatório de progressos que será para o Plenário de Dezembro de 2000. Dados os constrangimentos de tempo/sincronização, o primeiro relatório de progressos irá provavelmente reflectir visitas no terreno a um número limitado de países, possivelmente dois ou três.
 - 21.2. O segundo relatório de progressos (previsto para meados de Novembro) para o Plenário de SPA será um documento actualizado de dez/quinze páginas e uma apresentação revista (de 20-30 minutos) em PowerPoint. Os comentários e as sugestões feitos por membros do Grupo Técnico de SPA serão tomados em conta no rascunho subsequente. O segundo relatório de progressos irá incluir constatações/conclusões emergentes do trabalho de observação realizado em todos os países investigados. Na altura do Plenário de Dezembro, prevê-se que aproximadamente cinco a seis, e possivelmente mais, países tenham sido investigados. Um relatório de progressos revisto e actualizado (e possivelmente mais longo), que incluirá comentários e sugestões feitos por participantes no Plenário de SPA, e por colegas a empreender outras revisões (vd. abaixo), será apresentado aos presidentes das Equipas de Trabalho do Processo PRSP de SPA e da Monitoria da Pobreza em fins de Janeiro de 2001.
 - 21.3. **Fase Dois:** O primeiro resultado (previsto para meados de Maio de 2001) será um relatório com as constatações/conclusões preliminares do estudo substantivo.
 - 21.4. O segundo resultado (previsto para meados de Setembro de 2001) será o relatório final do estudo e uma apresentação (de 45-60 minutos) em PowerPoint ao Grupo Técnico de SPA em Outubro de 2001. O relatório final será composto por capítulos separados, cada um reportando um estudo de caso de um país, um capítulo (autónomo) com uma resenha sobre a monitoria da pobreza, e um capítulo (autónomo) com uma resenha sobre os processos PRSP.
22. **Estrutura do relatório final.** Cada capítulo do estudo de caso deverá identificar claramente o desenvolvimento do processo nacional PRSP, devendo incluir:
 - 22.1. uma breve narrativa do processo pelo qual as estratégias de redução da pobreza foram elaboradas;
 - 22.2. uma descrição das atitudes dos agentes-chave — face à agenda do PRSP, ao processo, às interacções com os doadores e as IFIs (alínea 10.1);
 - 22.3. uma revisão extensa das duas áreas identificadas para avaliar a forma penetrante em que as questões de redução da pobreza estão institucionalmente enquadradas (alíneas 10.2.1 - 10.2.2).
 - 22.4. uma revisão extensa da natureza da procura/oferta dos sistemas de informação da pobreza através de uma gama de partes interessadas chave, da análise da capacidade e dos constrangimentos de tais sistemas de entrega face a um conjunto de indicadores-chave, a uma análise da escolha de indicadores para medir os progressos, e às implicações para o apoio dos doadores ao fortalecimento de sistemas nacionais (alínea 10.3).
 - 22.5. uma apreciação realista dos constrangimentos que impedem as questões de pobreza e a monitoria da pobreza de serem firmemente enquadradas em políticas, programas e práticas (alínea 12.0 acima);
 - 22.6. uma lista de recomendações, incluindo mensagens a Governos, doadores e IFIs.

23. Os capítulos-resenha irão sintetizar os resultados dos estudos de casos. Irão realçar ensinamentos gerais e identificar mensagens e recomendações principais a Governos, aos doadores e às IFIs. Espera-se que alguns dos documentos produzidos durante este estudo sejam de nível suficientemente elevado (sujeitos a revisão - vd. abaixo) para legitimar a sua publicação num livro editado.
24. Num relatório separado os consultores irão documentar experiências interessantes e inovadoras desenvolvidas e identificadas por pessoas/organizações/organismos dentro dos países estudados, que melhoraram claramente políticas, programas e práticas de redução da pobreza (dentro das áreas identificadas acima). Durante 2001/2 prevê-se a organização de um workshop(s) para partilhar as melhores práticas com participantes nos países do estudo de caso. Nestas reuniões espera-se que os consultores apresentem os capítulos-resenha.

Gestão do Projecto

25. Os consultores principais nomeados para este estudo irão orientar o estudo pelos doadores patrocinadores. Com base nestes Termos de Referência comuns, cada doador patrocinador irá estabelecer contactos separados com os consultores. Os consultores-orientadores principais tomarão decisões quanto à composição da equipa de investigação para cada estudo de caso. Onde possível, deverão ser incluídos investigadores africanos colaboradores nas equipas de estudo.
26. Em nome de SPA, o DFID será responsável pela coordenação global do estudo e pelo contacto regular com os consultores-orientadores. Será estabelecido um pequeno grupo de referência (composto por investigadores e assessores de políticas da Europa e de África) para prestar orientações técnicas e rever resultados-chave, especialmente o segundo relatório de progressos da Fase Um, e os dois relatórios produzidos durante a Fase Dois.

Country Economic Reports

Nicaragua 1995: A New Door Might be Opened	1996:1
Tanzania 1995: Ten Years of Economic Reform	1996:2
Laos 1995: Labour Market Adjustment and Human Resource Mobilization	1996:3
Lesotho 1995; Lesotho's Strategic Economic Options: Towards Closer Integration	1996:4
Guinea Bissau 1995: Missing the Beat	1996:5
Vietnam 1995: Sustainable Growth and the Issue of Capital	1996:6
Kenya 1995: Hesitant but Back on Track	1996:7
Zimbabwe 1995: Domestic and External Debt in Zimbabwe	1996:8
Vietnam 1996: Approaching The Next Stage of Reforms	1996:9
Tanzania 1996: The Impact of Balance of Payment Support	1996:10
Angola 1996: Hyper-Inflation, Confusion and Political Crisis	1996:11
Eritrea 1996: A Peaceful Struggle for Sustained Independence	1996:12
Laos 1996: One Step Back or One Step to the Side?	1996:13
Kenya 1996: Economic Reforms and Impediments to Growth	1996:14
Uganda 1996: Security, Credibility and Market Development	1997:1
Guinea-Bissau 1996: Looking for New Development Paths	1997:2
The South African Economy in 1996: From Reconstruction and Development to Growth, Employment and Redistribution	1997:3
Vietnam 1997: Managing the Transition to Free Trade: Vietnamese Trade Policy for the 21st Century	1997:4
Ethiopia 1996: Government legitimacy, Aid and Sustainable Development	1997:5
Vietnam 1997:2 Small, Medium, or Large?	1997:6
Tanzania 1997 The Urge to Merge: The Revival of East African Cooperation	1997:7
Laos 1997: The Poor and the Rich	1997:8

Country Economic Reports

Zimbabwe: Structural Adjustment and Productivity: A Study of the Manufacturing and Agricultural Sectors	1998:1
Uganda: Towards Results-Oriented Economic Management?	1998:2
Ethiopia: Regional and Business Sector Challenges	1998:3
Kenya: From Chaos to Prosperity?	1998:4
Angola: More Oil and Financial Problems	1998:5
Guinea-Bissau: Going into High Gear	1998:6
Cape Verde: The Economics of Mudança	1998:7
Vietnam and the Asian Crisis: Causes, consequences and cures	1998:8
Cambodia: The Challenge of Productive Employment Creation	1998:9
Sri Lanka: Institutions, Economic Policies and Economic Growth	1999:1
Tanzania: Cost-Sharing in Development Projects Principles, Practice and Problem	1999:2
Mozambique in a Post-Washington Consensus Perspective	1999:3
Moçambique: Numa Perspectiva do Consenso Pós-Washington	1999:3
Kenya:Economic Reforms with Labour Market Rigidities; The Kenya Experience	1999:4
Uganda: Uganda at the End of the 1990s: A Medium-Term Assessment	1999:5
Zimbabwe:Employment, Labour Market Reform and Trade Liberalisation Zimbabwe 1990-1997	1999:6

Country Economic Reports

Mozambique: Dutch Disease in Mozambique?	2000:1
Rwanda: Rwanda Looking Ahead: Reconciliation, reform and Regional Stability	2000:2
Sri Lanka: Dispersed Industrial Pattern for Reducing Poverty and Regional Inequality in Sri Lanka	2000:3
Tanzania: Tanzania 1999: Obstacles to Private Sector Growth	2000:4
Eritrea: Eritrea 1999: A bleeding country that never kneels down	2000:5
Moçambique: Doença Holandesa Moçambique?	2000:6
Laos: Emerging Rice Market in Laos?	2000:7
Cape Verde: Putting New Life Into Reform Policy, And Then...	2000:8
Cabo Verde: Dando Vida Nova à Política de Reformas, e depois.....	2000:9
Zimbabwe: Maize Markets in Zimbabwe	2000:10

Country Economic Reports

Cambodia 1999–2000 Land, Labour and Rural Livelihood in Focus	2001:1
Poverty in Mozambique	2001:2
Tanzania 2000 Growth, Multilateral Debt Relief and Program Aid	2001:3
Pobreza em Moçambique	2001:4
The Kenyan Interim Poverty Reduction Strategy: A Policy Framework for Growth and Poverty Reduction?	2001:5
Step by Step: Economic Reform and Renovation in Vietnam before the 9th Party Congress	2001:6
The West Bank and Gaza Strip A case of unfulfilled potential	2001:7
Angola 2000: Coming out of the Woods?	2001:8
The Poverty Reduction Strategy Process in Mozambique	2001:9
O Processo de Estratégia de Redução do Pobreza, PRSP, em Moçambique	2001:10



AGÊNCIA SUECA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO
S-105 25 Stockholm, Suécia
Tel: +46 (0)8-698 50 00. Fax: + 46 (0)8-20 88 64
Homepage: <http://www.sida.se>

ISBN 91-586-8760-2
ISSN 1404-031X