



CODESRIA

12th General Assembly
Governing the African Public Sphere

12e Assemblée générale
Administrer l'espace public africain

12a Assembleia Geral
Governar o Espaço Público Africano

ةي عمجل ةي مومعلا ةي ناثلا رشع
حكم الفضاء العام الإفريقي

**Processos de elaboração de Políticas Públicas em
Moçambique: O caso do PARPA e do Programa Quinquenal
do Governo**

Amílcar F. Pereira
FLSC/UEM



07-11/12/2008
Yaoundé, Cameroun

Listas de Abreviaturas

BM- Banco Mundial

CFCMP – Cenário Fiscal de Curto Medio Prazo.

EGRSP- Estratégia Global de Reforma do Sector Público.

FMI- Fundo Monetário Internacional.

G20- Plataforma das Organizações da Sociedade Civil no Observatório da Pobreza

IAF- Inquerito aos Agregados Familiares.

OP- Observatório da Pobreza.

PARPA- Plano de Acção Para a Redução da Pobreza Absoluta.

PES – Plano Económico e Social.

PQG- Programa Quinquenal do Governo.

PRSP – Poverty Reduction Strategy Paper.

OGE – Orçamento do Estado.

Índice

I. Introdução.....	4
1. Contexto.....	4
2. Questão de partida.....	6
3. Problemática.....	7
4. Hipóteses.....	8
5. Objectivos.....	9
6. Delimitação.....	9
II. Quadro teórico.....	10
III. Metodologia.....	13
IV. Análise e Discussão de Resultados.....	15
1. O Processo de Elaboração de políticas públicas.....	15
1.1. Abordagem sobre a pobreza em Moçambique.....	15
1.2. O Processo de Elaboração do PQG.....	16
1.3. O Processo de Elaboração do PARPA.....	17
1.5. O Papel dos Doadores.....	22
1.6. O Lugar da Assembleia da República.....	24
1.7. Os Partidos Políticos.....	27
1.8. Organizações ou fóruns da sociedade civil.....	28
1.9. A acção dos médias nacionais.....	30
V. Conclusão.....	31
V. Bibliografia.....	34

Anexos

- A) Guião de entrevistas
- B) Lista de pessoas entrevistadas
- C) Quadro que ilustra o sistema de planeamento público em Moçambique
- D) Grupos de trabalho do PARPAII por temas

I. Introdução

1.Contexto

Nos últimos cinco anos da década 1980, Moçambique embarcou numa série de reformas económicas, sociais e políticas. Estas reformas tiveram como resultado a aprovação de uma nova constituição que permitiu a abertura para uma democracia multipartidária, seguida da assinatura do acordo geral de paz, bem como a implementação da economia de mercado. Contudo, os desafios actuais do país são a consolidação da democracia, a boa governação e a reforma do sector público.

Como resultado, no que concerne a elaboração de políticas públicas, três documentos estratégicos representam o principal de instrumentos governativos do país. Nomeadamente, o Programa Quinquenal do Governo, que teve a sua primeira elaboração para o período de 1994-1999, seguindo o quinquénio 2000-2004 e actualmente 2005-2009. É no programa do Governo que vêm definidas as prioridades governamentais para o respectivo período, resultante do processo de eleição e formação de um novo Governo e também ditado por imperativos constitucionais, onde o Governo diz claramente quais serão as suas prioridades. Este programa é igualmente reflexo do manifesto eleitoral do partido que ganha as eleições¹. Normalmente o Programa do Governo é suplementado por planos estratégicos sectoriais e provinciais definidos numa base que varia entre três a cinco anos. O Programa do Governo é igualmente definido em planos anuais, sendo os seus principais instrumentos operacionais o PES (Plano Económico e Social) e o Orçamento de Estado de cada ano. Estes dois instrumentos bem como o Programa Quinquenal do Governo devem ser aprovados pelo Parlamento. Complementar a isso há um processo que determina o cenário fiscal a médio prazo e um programa de investimento preparado para três anos que deve ser aprovado também pelo Parlamento.

O segundo documento estratégico é o PARPA, que resulta da situação em que o país se encontra. Moçambique tem experimentado níveis de pobreza absoluta acima dos 60 %.

¹ Esta expressão tem sido utilizada por muitos líderes da Frelimo como forma de sustentar ou legitimar o que é o Programa quinquenal do Governo.

Reconhecida essa situação, e com o apoio e cooperação da comunidade internacional, o país embarcou na elaboração de PRSP², conhecido por PARPA, tendo a sua primeira fase, segundo documento aprovado pelo conselho de Ministros, situado para 2001-2005. No momento da realização desta pesquisa, decorria a elaboração da segunda fase (PARPA II) que irá compreender o período 2006-2009, isso para responder em parte à conciliação com o timing do Programa quinquenal do Governo. A redução da pobreza absoluta é um objectivo chave da política governamental de Moçambique mesmo antes do advento do PARPA. Os antecedentes do PARPA incluem: i) A transformação do Programa de Reabilitação Económica (PRE) em Programa de Reabilitação Económica e Social em 1989 e o estabelecimento da dimensão social ao projecto de ajustamento na Comissão do Plano; ii) a Estratégia de Redução da Pobreza apresentada no encontro com o Grupo Consultivo (GC) em 1990 iii) o Plano de Reconstrução Nacional de 1993; iv) a Estratégia de Redução da Pobreza de 1995; e v) as Linhas de Acção para Erradicação da Pobreza Absoluta de 1999³.

Em terceiro lugar, mas não menos importante, temos a Estratégia Global de Reforma do Sector Público definida para 2001-2011, cujos objectivos são: a Boa Governação e o combate a corrupção, melhoria do processo de gestão e de formulação de políticas públicas, melhoria dos processos de gestão financeira, redefinição do papel do sector público, uma política de desenvolvimento de recursos humanos e a política de Descentralização e Desconcentração⁴. Tomando em conta a lógica de governação, que na voz das suas lideranças, destaca o combate a pobreza absoluta e o combate a corrupção, no momento o PARPA caracteriza e materializa essa aspiração bem como a Estratégia Global de Reforma do Sector Público. Para justificar que a par do Programa Quinquenal do Governo, estes dois instrumentos podem ser considerados como sendo os principais instrumentos governativos do país.

² PRSP (Poverty Reduction Strategy Paper)

³ Republic of Mozambique: Evaluation of the Poverty Strategy Paper (PRSP) Process and Arrangements Under the Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF), By WB & IMF Independent Evaluations Units.

⁴ EGRSP (Estrategia Global da Reforma do Sector Público) 2001-2011

O nosso país tem uma longa tradição de planificação no sector público, sendo que o fundamental do processo de planificação, se encontra concentrado a nível central e privilegiando uma abordagem sectorial. Há igualmente no país uma tradição de participação e envolvimento da sociedade civil pouco efectiva. Os esforços para conceber processos de planificação de base⁵ são bastante recentes. As acções com vista a um envolvimento da sociedade civil no processo de elaboração de políticas públicas são promovidas mais por imposição dos doadores, actividade das ONG's e alguns fóruns cívicos nacionais.

Esta pesquisa tinha como propósito fazer uma análise crítica do processo de elaboração de políticas públicas em Moçambique. Tal como o título sugere, concentramo-nos na análise dos Programas quinquenais do Governo (2000-2004 e 2005-2009) e na análise do PARPA I. Contudo durante a pesquisa decorria simultaneamente a elaboração do PARPA II. A maioria dos entrevistados declarou estar mais familiarizado com o processo do PARPA II. Neste sentido toda a informação referente ao PARPA I está baseada em fontes secundárias. Para complementar a análise, a referência a Estratégia Global de Reforma do Sector Público foi igualmente crucial, uma vez que o Governo pretende acima de tudo (com a EGRSP) melhorar os processos de gestão de políticas públicas. Esta última questão é bastante problemática nos tempos actuais em Moçambique.

3. Problemática

No âmbito da formulação de políticas públicas, o quadro constitucional e político actual, impõe ao Governo uma planificação quinquenal seguida de uma programação anual, como forma de a Assembleia da República poder acompanhar ou fiscalizar as actividades do Governo. Neste contexto, com a realização das primeiras eleições gerais e multipartidárias de 1994, o Governo elaborou o seu primeiro programa quinquenal para 1994-1999, nas segundas eleições foi a vez do segundo programa para o quinquénio 1999-2004 e actualmente temos o Plano quinquenal 2005-2009. O Governo tem paralelamente e como resultado das negociações com os seus parceiros internacionais,

⁵ Na língua Inglesa este conceito vem traduzido como “*bottom-up planning*” .

elaborado o PARPA (Plano de Acção Para Redução da Pobreza Absoluta) na versão 2001-2005. A preparação do plano respondeu à necessidade de apresentar um documento de estratégia de redução da pobreza ao FMI e ao Banco Mundial, como pré-requisito para obter acesso à Iniciativa do HIPC e assim ao alívio da dívida externa.

Uma questão se coloca: em que medida, o PARPA é consentâneo como os Planos quinquenais do Governo? O PARPA está reflectido no Plano Quinquenal? Que estratégias o Governo adopta para essa conciliação e coerência no âmbito de uma maior eficácia e eficiência da acção governativa? O PARPA e o Plano quinquenal como se hierarquizam? Uma vez estarem definidos em “timings” diferentes? Até que ponto a Assembleia da República pode garantir a sua actividade fiscalizadora, uma vez que a aprovação e o financiamento das políticas governamentais é também determinada e condicionada pela actuação dos Doadores. Complementar a isto podemos ainda questionar o envolvimento e actuação da sociedade civil na sua relação com o Estado. Perceber até que ponto os cidadãos, os *medias* participam e influênciam o processo de políticas públicas em Moçambique.

Estas questões assim expostas permitiram-nos caminhar no sentido de estruturar uma problemática pertinente e de acordo com a nossa questão de partida, que procurou de certo modo identificar quais as principais práticas políticas, burocráticas, institucionais e constitucionais que estruturam o processo de políticas públicas em Moçambique. Este estudo permitiu igualmente identificar todos os actores fundamentais (políticos, burocratas, sociedade civil, as ONG’s e as agências internacionais de carácter multilateral tais como FMI, Banco Mundial etc.) envolvidas no processo de políticas públicas. Igualmente também destacamos a influência dos processos políticos nacional e internacional.

Tal como a nossa problemática sugere, escolhemos para analisar: o PARPA e o Programa Quinquenal do Governo e bem como os *interfaces* destes documentos programáticos com a Estratégia Global de Reforma do Sector Público, para efeitos de delimitação. A relação com a EGSP vai no sentido de procurarmos ver quais os reflexos da reforma na melhoria

dos processos de gestão de políticas públicas. Pensamos que estes três casos podem nos permitir visualizar em profundidade o que é a realidade dos processos de elaboração de políticas públicas em Moçambique.

2. Questão de Partida e hipóteses

A nossa pesquisa procurou responder a seguinte questão de partida:

Como os vários actores participam na definição e elaboração do PARPA e do Programa Quinquenal do Governo em Moçambique? E segundo que práticas políticas, burocráticas, institucionais e constitucionais?

Estas questões para efeitos de delimitação foram estruturadas em quatro hipóteses que mais abaixo são indicadas.

H1: o processo de elaboração de políticas públicas no contexto moçambicano é o reflexo dos valores, interesses e preferências do Governo, bem como sofre uma grande influência dos principais doadores.

H2: O mecanismo de prestação de contas do Governo, no legislativo apresenta-se menos significativo, para este que as negociações e o processo de articulação com os doadores.

H3: São poucas organizações ou fóruns da sociedade civil que conseguem influenciar o resultado das políticas públicas.

H4: A acção dos media nacionais enquanto veículos de questões estruturantes para a agenda política nacional é pouco significativa.

5. Objectivos

A nossa pesquisa tinha os seguintes objectivos:

a) Procurar igualmente trazer informações relativas ao processo de elaboração do PARPA e do Plano Quinquenal do Governo, do qual destacamos o seguinte:

- Como os assuntos entram para a agenda política e burocrática;
- A participação das várias unidades burocráticas e outros actores relevantes no processo;
- O papel dos actores políticos e as fases em que eles estão envolvidos;
- A extensão ou até que nível os recursos do sector público são sustentados pela capacidade local encontrada no sector privado, Universidades e organizações não governamentais;
- A natureza da participação dos cidadãos e outros *stakeholders*;
- As técnicas analíticas usadas para o trabalho de elaboração de políticas públicas;
- Os critérios aplicados na tomada de decisão;
- Os fóruns usados para sistematização de informação e recolha de valores e interesses em competição;

b) Caracterizar o contexto e a influência dos processos políticos para toda a actividade de elaboração do PARPA e do Plano Quinquenal do Governo.

c) Descrever e caracterizar a lógica de acção dos doadores e as Organizações internacionais no processo político, e no de elaboração do PARPA e do Programa Quinquenal do Governo.

d) Procurar entender como a lógica de acção governativa no país equaciona a questão de eficiência e eficácia das políticas públicas resultantes, neste caso o PARPA e Plano Quinquenal do Governo.

II. Quadro Teórico

O conceito de políticas públicas caracteriza segundo Dewey (1927) citado por Parsons (1995) o que é “público e os seus problemas”. Está relacionado com o modo como os assuntos e problemas são definidos e construídos, e como igualmente são colocados na

agenda política ou de políticas⁶. É também para alguns autores o estudo de *como, porquê e quais* os efeitos de os Governos seguirem certos cursos de acção ou inacção (Heidenheimer), ou ainda segundo Dye o que *o Governo faz, porquê faz e que diferença faz*. A variedade de definições do conceito de políticas públicas ajudam-nos claramente a compreender aquilo que é o campo de análise das Políticas Públicas como disciplina científica e académica.

Segundo Dunn (1981) as Políticas Públicas enquanto disciplina científica são na essência uma ciência social aplicada. Esta disciplina está preocupada em gerar um corpo de conhecimentos que possibilite o entendimento dos processos de políticas públicas, de modo a encontrar soluções para problemas práticos.

Dentro do que constituem as ferramentas teóricas para análise de políticas públicas, a noção de políticas públicas como um processo é fundamental para o nosso entendimento sobre os fenómenos de que a disciplina de Políticas Públicas versa. Tradicionalmente o processo de políticas públicas ou ciclo de políticas públicas é entendido como sendo um conjunto de “fases” que implica: a existência de um problema, a definição do problema, identificação de respostas alternativas ou soluções, avaliação das opções, selecção da política, implementação e avaliação.

Em relação ao nosso objecto de análise podemos logo a partida, questionar, até que ponto, as “fases” tradicionais do processo de políticas públicas, são uma representação das actividades observadas pelos burocratas, na definição dos assuntos a ser objecto de uma política pública? Que perspectivas de análise podem melhor representar a prática de elaboração de políticas públicas em Moçambique? E se, os arranjos institucionais para a elaboração de políticas públicas são capazes de gerar um ambiente que sustente a capacidade do Estado em gerar políticas públicas?

De acordo com os nossos objectivos estruturados acima, para concebermos o nosso instrumento de análise teremos que inicialmente recorrer aos modelos de análises em políticas públicas, bem como ver que perspectivas tem sido equacionada para

⁶ Parsons, Wayne (1995) *Public Policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*, USA: Edward Elgar

compreender a problemática das políticas públicas em África, caso particular de Moçambique.

“Na análise de políticas públicas nós precisamos de ser capazes de organizar as nossas ideias e conceitos. O mundo é um lugar complexo, para perceber essa complexidade temos que à simplificar. Quando simplificamos no sentido de compreender a multiplicidade de factores e forças que configuram os problemas e processos sociais, nós construímos modelos, mapas, ou pensamos em termos de metáforas. Estas constituem ferramentas⁷ com as quais e através delas nós pensámos e explicamos. Os modelos de análise tem diferentes objectivos e propósitos, embora na prática esses podem por vezes serem confusos ou distorcidos da realidade”⁸. A ideia de ciclo de políticas públicas ou fases de políticas públicas em si representa um modelo de análise dos processos de políticas públicas.

Sobre o contexto das políticas públicas em África podemos destacar o trabalho de dois autores: Shellukindo (1988) e Nsibambi (1988).

Shellukindo considera que são três as categorias de problemas que os países africanos enfrentam no domínio de políticas públicas:

1. O facto de que muitas políticas públicas em África chegam às fases de formulação e decisão sem uma análise rigorosa nas fases de concepção e planificação;
2. O domínio das preferências das elites (políticas) no processo de definição de políticas públicas (que conforme os modelos acima indicados corresponde ao modelo elitista); e
3. A fragilidade da formação (formal) em políticas públicas nos programas de formação das instituições do ensino superior destes países.

Nsibambi destaca, por sua vez, duas categorias de problemas que considera fulcrais:

⁷ Frameworks. É um conceito que na língua inglesa significa muito mais que ferramentas.

⁸ Parsons, Wayne (1995) *Public Policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*, USA: Edward Elgar, pag 57

1. O facto de o processo de gestão de políticas públicas acontecer num ambiente socio-económico caracterizado por fragilidade tecnológica e fragilidade da base de dados sobre a qual as decisões são tomadas, bem como problemas de integração nacional; e
2. O facto de a burocracia (a administração pública) – dada a sua excessiva preocupação por rotinas e procedimentos – tender a fracassar no seu papel de fonte/origem de políticas públicas e de agente principal de implementação de políticas públicas.

Não é difícil perceber a profundidade e alcance destas problemáticas quando no nosso próprio país e na sequência do diagnóstico que esteve na base da elaboração da *Estratégia Global da Reforma do Sector Público* foram feitas as constatações seguintes:

1. Excessiva centralização e burocracia;
2. Fraca capacidade de gestão de políticas públicas;
3. Défice de formação e gestão de recursos humanos;
4. Fraca capacidade de planificação, programação orçamental e gestão financeira; e
5. Existência de corrupção.

O processo de elaboração de políticas públicas revela-se bastante complexo e apresenta suas especificidades em cada contexto. O poder encontra-se distribuído de forma desigual em todas sociedades. Nenhum Governo pode prometer aos seus cidadãos uma efectiva participação em todas as decisões que afectam as suas vidas⁹. Deste modo em todas sociedades as políticas públicas reflectem os valores, interesses e preferências da elite do Governo.

III. Metodologia

O estudo centrou-se sobre o conjunto de Instituições no qual ocorrem os principais processos de elaboração, coordenação e análise de políticas públicas no país, bem como

⁹ Dye, Thomas, R.(2001) *Top Down Policy Making*, New York: Chatham Houses Publishers pag 1

identificou todos os actores políticos (na Assembleia da República directamente as comissões relevantes para o assunto em questão, no Ministério do Plano e Desenvolvimento e o Ministério das Finanças), burocratas (na Direcção Nacional Plano e Orçamento, Ministério do Plano e Desenvolvimento), jornalistas (Editores económicos), organizações da sociedade civil (G20, Observatório da Pobreza), o G18 (este Grupo faz o apoio orçamental directo ao Governo Moçambicano) e outros actores relevantes que participam dos processos de elaboração de políticas públicas em Moçambique.

A nossa abordagem foi essencialmente de carácter qualitativo. Deste modo foi possível entender o contexto em que os actores do processo de formulação de políticas públicas estão envolvidos, bem como compreender as suas acções, pensamentos e o modo como eles concebem e interpretam as suas experiências.

As principais técnicas de recolha de informação utilizadas foram por um lado a revisão de documentos relevantes para o entendimento dos processos de políticas públicas, as suas bases institucionais e constitucionais, e por outro a realização de um guião para entrevistas semi-estruturadas para os actores (testemunhas chaves) relevantes no passado e presente nas instituições que o estudo focalizar.

Para a análise e interpretação dos dados foram seleccionadas as técnicas de análise de conteúdo, que nos permitiram compreender e interpretar os discursos, as praticas e as representações que os actores desses processos têm sobre o PARPA e o Plano Quinquenal do Governo.

Não foi possível realizar um conjunto satisfatório de entrevistas (vide anexo B), para tal socorremo-nos da consulta a documentos bem como a observação participante. O autor deste estudo é funcionário da Assembleia da República, o que lhe permite de certo modo, observar as dinâmicas do processo político que ocorrem no legislativo. Nomeadamente as relações entre o Governo e a Assembleia da Republica, desta última com a sociedade civil.

IV. Análise e discussão dos Resultados

1.1. Abordagem sobre a pobreza em Moçambique

A questão da pobreza em Moçambique foi sempre abordada de várias formas. Primeiro porque se estava a sair de uma situação de guerra, a pobreza era vista mais como uma consequência desta. Neste altura aparecia o Estado por um lado e os doadores de outro lado a tentarem dar o seu apoio as populações carencidas. Mais nos últimos 10 anos (desde 1997), há uma mudança de abordagem, a pobreza passa a ser vista mais como uma questão ligada intrinsecamente ao desenvolvimento. O Estado moçambicano ao realizar o Inquérito aos agregados familiares (IAF) em 1997 a 1998, apurou que o índice de pobreza era cerca de 70%. Este trabalho permitiu ao Estado enveredar para a elaboração de uma estratégia para combater a pobreza, segundo a abordagem dos PRSP (Poverty Reduction Strategic Paper), no qual a participação da sociedade civil é considerada determinante.

Deste modo para para monitorar as suas actividades, como forma de encarar o problema da pobreza em Moçambique, o Governo privilegiou uma abordagem sectorial, tendo definido aquilo que considera as suas áreas de intervenção prioritárias. O Governo decidiu em principio definir algumas áreas que devia atacar, como a educação, a Saúde, as infra-estruturas o HIV/SIDA, construção de pontes etc, tratado-as de uma maneira especial. A definição destas áreas baseou-se em alguns critérios. Porque viu-se que se fossem alocados mais recursos públicos, para estas áreas talvez a situação da pobreza pudesse inverter. É bastante sabido que o maior bolo do orçamento do Estado em Moçambique vai para os sectores sociais como a Saúde, educação e também para a agricultura. Nos últimos tempos alguns sectores começam por questionar e pensar em mudar os paradigmas, porque vai-se investindo a muito tempo nestes sectores prioritários (saúde e educação), mas a taxa de retorno desses mesmos sectores não se tem reflectido no padrão da vida das populações. O principal indicador que ilustra esta situação até agora, tem sido o Relatório do Desenvolvimento Humano, cujos indicadores básicos, nos permitem ter uma indicação clara de, por exemplo: a esperança de vida, o nível de escolaridade, e o nível do desempenho do PIB.

Estes três indicadores chaves mostram que Moçambique apresenta um índice de desenvolvimento humano bastante baixo. Contudo, notamos que o PARPAI permitiu uma redução de 70% para 54% em termos de incidência da pobreza. A avaliação percentual é mostra que a pobreza reduziu em 16%. Outra grande condicionante do desempenho do PARPA é o facto de a maior parte do recursos disponíveis para a sua execução, virem do exterior e estarem sujeitos a certos condicionalismos. No momento está ajuda está estimada em cerca de 50% do valor global do orçamento de cada ano¹⁰. O que se nota é que o país tem vindo a apresentar nos últimos anos uma taxa de crescimento económico na media de 7 a 8 % a cada ano. Este crescimento económico revela de facto a estabilidade macroeconómica de Moçambique e em certo ponto revela um grau de boa governação e uma mudança nas políticas.

Tanto no PARPA bem como no PQG a questão da pobreza aparece como o principal assunto da agenda de Governo. Quanto ao PARPA, este, apresenta o assunto da pobreza tratado com maior profundidade. O PARPA I na sua estrutura, apresenta primeiro, todo um capítulo sobre a análise da pobreza, as suas características, a incidência, basicamente utiliza os dados do IAF, de 96 e 97 de um lado e os de 2002 e 2003 (PARPAII). Isto é a base fundamental da análise sobre as características e mudanças na situação da pobreza desde o iniciou da implementação do PARPA. Segundo vem todo um conjunto de capítulos sobre educação, saúde, etc em que se destaca a contribuição que cada sector dá para redução da pobreza. Por este motivo o PARPA passou a ocupar um lugar de destaque no sistema de planeamento público, a ponto de alguns dos nossos entrevistados considerarem que este é um documento que é a base para o PES e o OGE de cada ano.

O Processo de elaboração do PQG e do PARPA

O Programa Quinquenal do Governo (PQG), tal com referimos na introdução, é um programa do Governo para cinco anos em que são delineadas todas as acções que o Governo vai efectuar ao longo dos cinco anos. A sua operacionalização é feita

¹⁰ O Financiamento do PARPA e efectuado via o OGE, através do mecanismo de apoio directo ao Orçamento acordo entre o governo e seus parceiros de cooperação.

anualmente através de um Plano Económico e Social (PES) e a partir do Orçamento do Geral do Estado (OGE). Para este tornar-se operacional, precisa de recursos, que é o que vem do OGE.

Tanto o PARPA I, bem como o PARPA II o processo de elaboração levou cerca de um ano e meio, respectivamente. A título de exemplo podemos afirmar que a preparação do CFMP, que é um dos documentos chave para o PARPA, é um processo bastante complexo. Pela sua natureza, o PARPA é um documento que o seu processo de elaboração é extremamente complexo e demorado, comparativamente ao PQG.

Não se pode pensar em elaborar o PARPA em pouco tempo, “as coisas são muito complexas e os doadores as vezes não são realistas, acham é fácil e que tudo pode ser feito rapidamente, mas é complicado fazer a análise, elaborar a estratégia, e também tomar decisões é sempre um processo complicado. Esse processo dentro do Governo envolve ainda o dialogo entre os Ministérios centrais e os seus respectivos sectores, bem como a consulta a sociedade civil”¹¹.

Em principio existe uma harmonização entre os dois instrumentos(PARPA e PQG). PARPA tem um objectivo muito claro que é combater a pobreza. Mas também o PQG tem como objectivo a redução da pobreza absoluta. Portanto o Governo utiliza o PARPA como um instrumento auxiliar que serve para monitorar o que é que está acontecer nas áreas sociais ou seja nas áreas prioritárias do combate a pobreza, isto é se há evolução no nível de educação, por exemplo: ver quantas pessoas eram analfabetas, saber se está a diminuir ou aumentar, isto permite medir o desenvolvimento do capital humano; em termos de saúde, ver o melhoramento de saneamento, basicamente na saúde nós estamos a incidir naquilo que é o HIV/SIDA, que hoje torna-se um mal económico que trava e destrói o capital humano.

O PARPA tem um processo que começa em certa medida por uma concertação e envolvimento da sociedade civil, do Governo e bem como dos doadores. De seguida há

¹¹ Esta opiniao e partilhada por muitos dos entrevistados que estao envolvidos no processo.

um forum que é o observatório da pobreza, onde também há o envolvimento de varias instituições, inclusive o Banco de Moçambique. O PARPA é um instrumento do Governo, mais não é um documento onde o Governo dita as coisas. No acto de preparação do PARPA há um envolvimento de varias partes, por isso é que quando o documento é aprovado todos tem a consciência que é um produto não do Governo, mas sim da própria sociedade. Contudo a sociedade civil considera que a cooperação com o Governo ainda não é satisfatória, embora ser evidente que o Governo incrementou a participação da sociedade civil no processo do PARPAII. Embora se pode notar que isso deve-se mais a pressão dos doadores, e não claramente uma acção genuína da sociedade civil.

A actividade de pesquisa é fundamental para a elaboração de políticas públicas. Em relação ao primeiro PARPA, muitos dos estudos de suporte necessários para a sua elaboração, foram realizados pelos doadores. Quanto ao PARPAII o Governo participou mais na elaboração de estudos e no reforço das suas capacidades neste aspecto. Nota-se, mesmo assim, para o Orçamento do Estado, que há ainda poucos recursos para a actividade de pesquisa necessária para o processo. As actividades de pesquisa dependem também em parte dos sectores. Em alguns sectores é mais feita pelos doadores e por consultores estrangeiros. Ultimamente o Governo através de consultores nacionais, tem estado a realizar muitos estudos, sobretudo para o PARPAII. Os termos de referência bem como a contratação desses consultores foram realizados pela UTRESP. A Direcção Nacional de Planificação, no Ministério de Planificação e Desenvolvimento reforçou muito a sua capacidade relação há cinco anos atrás.

O PARPA tem que reflectir políticas sectoriais. Muito do que consta do PARPA vem das estratégias dos sectores prioritários. Neste sentido para os Ministérios com uma boa estratégia fica mais fácil elaborar o PARPA. Há que tomar em consideração o quadro macro económico. Porque o orçamento é limitado, tem que se decidir quanto vai para cada area. Normalmente cada sector apresenta o seu limite, então se discutem esses limites em função do que são as prioridades inter sectoriais. Depois vem a filtragem ou arbitragem entre as áreas para definir as prioridades. Analisando o que são as

prioridades, deve-se tomar em conta que actividades contribuem mais para a redução da pobreza. Existem todas essas análises que são feitas sobre os determinantes da pobreza, para se tentar ver como se pode reduzir a pobreza de uma maneira mais eficaz, isso de um lado. Por outro lado é a questão da sustentabilidade, em termos fiscais, ver a questão dos impostos, os perfis de crescimento económico etc.

O processo de elaboração do PARPA II implicou que o trabalho fosse partilhado pelos diferentes sectores, que constituíram 22 grupos. Cada um desses grupos devia fazer a análise do seu sector de modo a ver a sua contribuição para o PARPA. Este processo teve o seu início no período de Janeiro a Abril de 2005¹². Para efeito uma das principais actividades para suportar a elaboração do PARPA, foi a preparação do Cenário Fiscal do Médio Prazo (CFCMP) que uma projecção de recursos internos e externos de que o país ira necessitar e que permite depois fazer a afectação estratégica em termos de despesas¹³.

Em termos de recursos externos, decorre a concertação com o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, na qual estas duas instituições mostram a sua disponibilidade em termos de financiar o orçamento. O CFCMP basicamente consiste na definição do limites, que depois é entregues pelo sectores para estes elaboram as propostas que são submetidas a Direcção a Nacional do Orçamento, para a respectiva globalização e elaboração do OGE.

Nos últimos anos o país também teve a possibilidade de se beneficiar do perdão da dívida através da iniciativa HIPIC. Apesar do nível de crescimento económico ser satisfatório, o país ainda não possui autonomia, no sentido de ser capaz de gerar recursos suficientes

¹² No caso específico do processo de elaboração do PARPA I- 2001-2005 (...) foi adicionado um processo extraordinário de auscultação, realizado no período Dezembro /2000- Fevereiro 2001, que consistiu em audiências de consultas directas aos principais actores sociais, através das suas entidades e organizações representativas. PARPA 2001-2005, anexo 1 pag i

¹³ O CFCMP é o instrumento através do qual se faz a identificação de prioridades e alocação de recursos orçamentais aos programas críticos para se atingir o objectivo de redução da pobreza. O CFCMP faz já uma priorização das acções que são reflexo de trabalho apurado que vem sendo preparado pelos sectores. A despesa orçamental concentra-se, primeiramente nos sectores da educação, saúde, estradas, águas, desenvolvimento rural e da agricultura, fortalecimento do sistema legal, judicial e segurança pública e na capacitação da administração pública.(...) PARPA I pag 6.

para sustentar as suas despesas. Actualmente o país só tem capacidade de financiar o orçamento em 50%. Os restantes 50% vem contribuição dos parceiros de cooperação¹⁴.

“Os Doadores tem em conta essa situação, o que eles acordaram connosco ao preparávamos o OGE, é que a ajuda seria constante ao longo do tempo. Então isto é um grande desafio para Moçambique, no sentido em que se a gente sabe que um parâmetro é constante e não varia ao longo do tempo, então temos que mexer em outras variáveis, de modo que essas variáveis compensem o não crescimento de uma determinada variável.(...) Isso significa que o nosso cidadão tem que ter a cultura de pagar impostos. Nós os moçambicanos não temos essa cultura, nós cobramos muito do Estado mas também temos que saber dar alguma coisa”¹⁵

O crescimento económico é o resultado do desempenho das políticas. Quando nos referimos ao Orçamento do Estado, está subjacente a política orçamental. Os indicadores que são utilizados para avaliar o desempenho destes instrumentos tem sido o balanço da execução orçamental de cada ano e o balanço do PES de cada ano. É através destes dois instrumentos que se pode observar em termos de metas o que é que foi definido, e o que é que foi alcançado. O balanço PES espelha o que é que foi feito até ao primeiro semestre de cada ano, que mostra depois o que é que o Governo fez até ao fim do segundo semestre e finalmente o balanço anual do PES, que mostra de facto quais foram as acções realizadas e o que é que o Governo cumpriu e o que não foi cumprido, e em função disso traçam estratégias para o ano seguinte.

Ainda em termos de indicadores chaves, é importante que se observe a variação do nível da inflação. O Banco Central tem um papel muito grande neste aspecto porque cabe a este garantir a implementação da política monetária. Cabe ao Banco central movimentar os instrumentos, de modo a estabilizar o valor da nossa moeda. Em suma os principais indicadores, para avaliar o desempenho do PARPA e do PQG são os balanços dos PES's

¹⁴ Apesar do PARPA II prever um aumento das receitas internas em termos reais para 2006-2009, o Governo Moçambicano prevê continuar a contar com a contribuição dos parceiros de cooperação para financiar anualmente 49% do Orçamento do Estado. PARPAII pag1.

¹⁵ Alvaro Francisco Ministerio das Finanças

e os relatórios de execução orçamental, que servem para apurar o grau de cumprimento das metas, ao nível dos sectores que foram priorizados na área do PARPA e do PQG.

O que se tem notado, e que se concentra muito tempo e esforço na elaboração do PARPA, e se esquece do calendario do balanço do PES. O PARPA representa um processo e não um documento, para ser arquivado num Ministério e que ninguém lê, mesmo que seja perfeito. O que importa é que o PARPA também seja implementado e por isso os balanços do PES são muito importantes, o Governo tem que encontrar um certo equilibrio a dar prioridade aos diferentes processos de planificação, orçamentação, monitoria e avaliação.

O PARPA segue uma abordagem, que torna relevante reparar na qualidade em termos de planificação dos varios sectores prioritários. Os ministerios centrais tem muitas dificuldades de dialogar com os seus sectores a nivel provincial e local. Estes continuam a negociar directamente com os doadores, em vez de negociar com os ministerios centrais. O apoio directo ao orçamento deve permitir que ao Governo alocar os recursos, segundo as suas prioridades, contudo no contexto do PARPA, o dialogo com alguns sectores ainda nao é bastante efectivo. Esta situação torna difícil o Ministerio de finanças ter noção exacta dos dados sobre os recursos alocados aos varios sectores. Alguns sectores não tem facilitado essa informação aos Ministério das Finanças.

No momento é o Balanço do PES é o principal instrumento para fazer a avaliação do PARPA e do PQG. Mas o problema é a qualidade do balanço do PES, por causa do problema da validade os grupos tem que fazer mais trabalho para ver o que aconteceu no sector para ver o que aconteceu no ano passado, isso faz parte do joint review e o met review, na base do balanço do PES, mais como o Balanço do PES não tem boa qualidade os grupos tem que fazer mais trabalho para avaliar aquilo que aconteceu no contexto “joint review” e “meet review”, além disso há outros processos também, mas estamos a tentar tirar esses outros processos, porque ter multiplas processos que estão a fazer a mesma coisa, é melhor diminuir e harmonizar esses processos de avaliação e monitoria.

1.4. O papel dos Doadores.

O PARPA é uma estratégia do BM e do FMI, imposta aos low-income countries para acederem a iniciativa HIPC. Os doadores, através da Parceria para o apoio Programático (PAP) a Moçambique, pretendem que o apoio financeiro seja cada vez mais eficiente e eficaz e contribua para a implementação da estratégia de redução da pobreza. O PARPA representa e instrumento de referência para os doadores disponibilizarem apoio ao país.

O Processo de elaboração do PARPA II, mostrou uma maior liderança do Governo, comparativamente ao processo do PARPA I. O Processo PARPA II iniciou em Março 2005, em Novembro de mesmo ano os doadores tiveram a oportunidade de comentar o documento. Durante a elaboração do PARPA II, o Governo teve que ter em conta o PQG, exactamente, para garantir que haja coerência entre o PARPA e o PQG. O PARPA é o documento que se apresenta mais detalhado e estruturado, enquanto o PQG é mais uma 'listagem de objectivos e algumas actividades e não um programa totalmente detalhado'¹⁶. O PARPA II tinha que tomar em conta também as políticas sectoriais. O PARPA II é diferente do PARPA I que tinha instruções bem claras que vinham de Washington. Todos países que queriam beneficiar do HIPC tinham que ter um PARPA, para tal havia instruções que vinham do *Board*, bem como os guidelines de como elaborar o documento.

Houve uma grande alteração na forma de concepção do PARPA, exactamente percebeu-se que não valia a pena ter-se um documento que servisse só aos doadores. O PARPA II em Moçambique usou muito a reflexão que foi feita em função da Agenda 2025¹⁷. A estrutura do novo PARPA é alinhada segundo essa agenda. A Agenda 2025 contribuiu bastante para a estrutura do PARPA II. Actualmente os *guide lines* do Banco Mundial, implicam que este através das suas missões apenas apresentem comentários ao documento e não participem directamente na elaboração. A elaboração está a cargo do

¹⁶ O tempo para elaboração do PQG não permite que esse documento apresente grande profundidade em termos de análise comparativamente ao PARPA.

¹⁷ A Agenda 2025 é um guião nacional na abordagem problemática do desenvolvimento, constituindo-se como uma iniciativa pioneira em que um grupo de cidadãos, representando os mais variados sectores da sociedade, elaboraram, de forma independente, apartidária e profissional, um documento de tamanho significativo que se pretende se torne uma referência para governados, governantes, profissionais, diversas organizações da sociedade civil e, em suam, de toda a Nação e dos parceiros de cooperação.

Governo. Contudo continua a ser interesse dos doadores que o processo de elaboração do PARPA seja participativo e que haja consulta.

Apesar da mudança na forma de envolvimento, na preparação do PARPA, os doadores têm realizado paralelamente muitos estudos que servem de suporte às suas análises e comentários ao PARPA, a título de exemplo, o Banco Mundial tem feito o *country economic memorandum*, estudos sobre a saúde e muitas outras áreas. O *country economic memorandum* é feito de cinco em cinco anos.

Os doadores para prestar ajuda financeira a Moçambique acharam necessário fazer referência ao PARPA. Porque é importante para os doadores saber como esse apoio orçamental é usado. Por exemplo ver quais são os objectivos, as metas em cada área com vista à redução da pobreza, e depois estar em condições de fazer a avaliação do que foi atingido como resultado desse apoio orçamental. Em Moçambique a situação é particular, porque a coerência e articulação entre o PARPA e o PQG, suscita alguma reflexão. O que se pode dizer como justificação é que o PQG é um programa geral do Governo e o PARPA é especificamente para a redução da pobreza. Outra razão é que o PQG é um programa que deve ser feito rapidamente, dentro do prazo estabelecido pela lei, quando um novo Governo depois das eleições entra em função. Há pouco tempo para elaborar um documento que fosse resultado de concertação e muita análise. Neste sentido o PQG é um programa que dá linhas políticas gerais. O PARPA é mais ao nível de implementação, tem muito mais detalhes.

A prática de negociação entre doadores e o Governo, varia de sector para sector, há projectos que estão estruturados, há os *steerings committees* em vários sectores, bem como os diálogos mais estratégicos (os 22 grupos do PARPA II). Dentre estes 22, há grupos muito grandes como é o caso da educação, saúde, bem como há outros grupos mais pequenos. O diálogo depende mais do grupo, no sector de educação há muitas reuniões entre os doadores e o Governo, pelo menos uma reunião por mês, duas por meses ou por semana. Mas há outros grupos como por exemplo no sector financeiro que se encontram duas vezes por ano, durante o *joint review* e o *meet review* para o apoio orçamental. O

FMI faz apenas o quadro macro económico, e em outras questões (sectoriais) é apenas observador.

O lugar da Assembleia da República

Segundo a Constituição a Assembleia da República desempenha um papel importante no processo de elaboração de políticas públicas em Moçambique. Cabe a esta aprovar o PQG, os PES e OGE de cada ano. O que aparece no PES e no OGE de cada ano reflecte tanto o que consta do PQG e também o que está inscrito no PARPA. Contudo a validação ou seja aprovação do PARPA é feita pelo conselho de Ministros. Está claro que quando a Assembleia da República aprova o PES, directa ou indirectamente toca no conteúdo do PARPA. O PQG e o PARPA são programas de médio prazo. Enquanto que o PES tem apenas a duração de um ano, é um programa de curto prazo. Então a operacionalização do PARPA e do PQG é feita anualmente através deste instrumento.

Em termos constitucionais, o processo de aprovação do PQG, do PES e do OGE, bem como da fiscalização da acção governativa pela Assembleia da República não toma em consideração o PARPA. De acordo com o Sistema de Planeamento Público, o PARPA que é um amplo programa indicativo de combate a pobreza, é o instrumento operativo do Programa Quinquenal¹⁸ (Anexo C). Na análise e aprovação que a AR faz do Plano Quinquenal do Governo, dos PES e OGE respectivos de cada ano, não está indicado o seguinte:

- i) que o Plano quinquenal, do Governo terá no PARPA, o seu instrumento operativo.
- ii) que os Planos Económicos e sociais, bem como os respectivos orçamentos irão integrar a operacionalização do PARPA.

Não há lugar na Assembleia da República para apreciação do PARPA, este apenas é remetido para seu conhecimento. A este respeito questiona-se tanto a coerência e

¹⁸ O PARPA I (2001-2005) apenas considera que este é um instrumento de médio prazo no sistema de Planeamento Público. PARPA I pag 7. O PARPA II (2006-2009) é considerado como “um instrumento flexível, ajustado e actualizado anualmente através do Cenário Fiscal de Médio Prazo, do Plano Económico e Social e do Orçamento do Estado, que são instrumentos de operacionalização do Programa Quinquenal do Governo.” PARPA II pag 2

articulação dos dois documentos (PQG e PARPA). Estes dois instrumentos se sobrepõem e tem especificidades. Em muitos aspectos o PARPA repete o que consta do PQG, visto esse se basear nas estratégias sectorias. Contudo o PARPA não é um programa que surge dentro do espírito do manifesto eleitoral do partido que vence as eleições. O PARPA é um programa amplo que toca em muitos sectores do Governo, que justificaria que o PARPA fosse ao Parlamento. A Questão de como o Parlamento pode participar do PARPA é fundamental, uma vez que pela sua natureza, grande parte (do PARPA) é o Programa Quinquenal do Governo.

Nos grupos de trabalho para elaboração do PARPA II, em que participaram o Governo, a sociedade civil, os doadores “informalmente” esta questão foi bastante debatida. Alguns argumentavam que pela sua natureza o PARPA também devia ser submetido à aprovação pela Assembleia da República. Os juristas por seu lado afirmam que pela constituição e demais leis a Assembleia da República não pode aprovar o PARPA. Pois este não está previsto na Constituição. Esta só pode aprovar o PQG o PES e OGE. Contudo para aprovação do PARPAII o governo adoptou uma resolução através do Conselho de Ministros.

No PARPA II vem indicado que para o quinquénio 2010-2014, as componentes específicas do PARPA, que permitem-nos ter uma estratégia focalizada no combate a pobreza, serão incorporadas no PQG, tendo em vista assim racionalizar o exercício de planificação pública. Deste modo qualquer Governo saído das eleições podera ajustar as suas prioridades ao PARPA¹⁹.

Porque o processo de elaboração do PARPA é mais complexo, mais detalhado e implica um amplo processo de consulta, em 2009, deverá ocorrer todo o trabalho técnico para elaborar e preparação das componentes do PARPA a incorporar no PQG, mesmo antes das eleições. No ano 2010 será apresentado um documento único, ou seja o PQG incorporando as componentes do PARPA. Por exemplo o PARPA tem que ter um quadro macroeconómico que o PQG não teve. Deste modo o PQG de 2010-2014, vai ter outra estrutura, vai ser mais elaborado e não existirão ao mesmo tempo dois documentos. Pela natureza dos dois documentos, e por ambos terem como objectivo o combate a

¹⁹ PARPA II pag 2

pobreza, havia sobreposição de muitas materias²⁰. Deste modo a Assembleia da República poderá apreciar o PQG com as componentes do PARPA incorporadas.

2. Os partidos políticos

os partidos políticos, ao participarem do processo eleitoral tomam consideração os que são os principais problemas ou assuntos da sociedade e normalmente transformam estes, em manifestos eleitorais. No caso do partido vencedor das eleições, o seu manifesto eleitoral pode vir a traduzir-se no seu programa do governo. No caso Moçambicano, o que notamos é que fora do partido político que está no poder (Frelimo), os restantes não tem presente alternativas em termos de manifestos eleitorais, que permitem visualizar o fundamental das suas politicas. A Renamo-UE é o principal partido da oposição e está no Parlamento. Este tem um espaço privilegiado, mais que não tem feito um aproveitamento eficiente, no sentido de durante as sessões parlamentares, apresentar propostas ou contribuições, quer antes da ordem do dia, quer no debate dos projectos de lei e outras matérias. Quanto aos partidos extra parlamentares, não há registos de uma intervenção destes, no sentido de contribuições ou propostas na questão da pobreza. O que se nota é que os pequenos partidos tem uma expressao pouco significativa.

A Frelimo tem uma posição dominante, já não se dedica a “pensar”. Não tem havido muito trabalho, o partido no poder socorre-se do facto de se encontrar em toda as esferas e facilmente consegue ter os meios para realizar essa actividade. Pode dispor dos ministros que pertence ao partido, dos directores, nacionais, provinciais e distritais que pertence ao partido, das estruturas tradicionais etc. Os dois partidos maiores (Frelimo e Renamo) pela sua historia conseguem estar presentes ate ao nível mais baixo, de tal forma são eles que conseguem apresentarem manifestos não simplesmente de gabinetes, mais feitos com base nas percepções que recolhem nas comunidades. Embora o processo funcione principalmente nas vésperas eleitorais, há um período morto em que ninguém se interessa pelas comunidades.

²⁰ Todos nossos entrevistados reconhecem esse facto.

Pelo formato que temos da AR está claro que o partido maioritário que constitui o Governo é que domina a AR, não há cenário, não consta que houve no passado um cenário em que os documentos estratégicos do Governo seriam bloqueados lá. A oposição Moçambicana como sabe tem suas fragilidades mais tem pelo menos mérito de participara ao seu nível, por exemplo ao nível do parlamento tem questionado acerca da corrupção tem levantado com insistência.

3. Organizações ou fóruns da sociedade civil

A sociedade civil desempenha um papel importante no PARPA. A sua função é fazer a monitoria de alguns indicadores do PARPA, de modo a apresentar contribuições, críticas sobre as diferentes políticas em foruns de concertação com o proprio Governo e doadores. Nestes encontros em dados momentos o Governo tem acolhido o que são as contribuições da sociedade civil.

Houve uma maior abertura da participação da sociedade no processo de elaboração do PARPA II, em relação ao PARPA I. Contudo a tradição de consulta por parte do governo a sociedade civil, ainda não é forte. A sociedade civil é fraca, mas esta abertura permitiu uma maior apropriação do PARPA pela sociedade. Não há ainda uma auscultação a partida, desenham-se as políticas, depois é que se põe a discussão. Mais já é um ganho do por parte do G20²¹. O Estilo de consulta é marcado pela predominância do Partido e do Governo e Doadores. Isto é uma limitação. O envolvimento não é desde o início. Está é uma prática reiterada do Estado, mesmo a nível da Assembleia da República, só depois do assunto trado é que se põe a debate público.

Observar que o primeiro PARPA foi elaborado em condições muito especiais, porque havia uma janela para o país aceder a ajuda no ambito do HIPC. Depois houve também o problema das cheias de 2000, isto para dizer que na verdade não houve participação no primeiro PARPA, porque as condições não permitiam que houvesse essa consulta que era desejável.

²¹ G20- Plataforma das organizações da sociedade civil para a participação nos Observatórios da Pobreza/ Desenvolvimento, ao nível central, provincial e distrital onde tem representações. G20: Relatório Annual da Pobreza, 2005, pag 1

A fragilidade da sociedade civil assenta primeiramente na base da sua situação socio-económica do país. Isso leva a que pelas suas condições seja difícil a comunicação, o seu baixo nível de educação, condições que não são favoráveis ao desenvolvimento da sociedade civil. O seu desenvolvimento é induzido do exterior, são os doadores que dão o perfil de tipo de sociedade civil que temos. Os grupos que conseguiram algum sucesso são raros (G20, Livangingo mesmo assim com apoio externo). As associações são fracas e dependem da advocacia das ONG's que as capacitam. O trabalho das pessoas em ONG's confunde-se com emprego, estes surgem nas áreas em que são do interesse dos doadores. O apoio externo não tem consolidado a sociedade civil. Temos uma série de ONG's (nacionais apenas ou também estrangeiras *para reflectir*), em torno de um assunto por exemplo o SIDA, mais não temos um movimento nacional contra o SIDA, as ONG's estão dispersas. A base constitutiva da sociedade civil não é de grupos de interesses. As associações profissionais são fracas.

No Observatório da Pobreza²² de Novembro 2005, o G20 teve uma contribuição com algum um impacto sobre algumas questões chaves, a questão da terra e alguns outros assuntos. É difícil medir qual é o impacto, mas podemos afirmar que depois do observatório de de Novembro na questão da terra e na questão do género o PARPA mudou bastante. Em 2005 foram feitos todos os observatórios provinciais, o que permitiu não se realizasse apenas em Maputo (a nível central). O G20 participou nos 22 grupos de trabalho para elaboração do PARPA II, junto com o Secretariado do PARPAII e também organizou alguns workshops bem como realizou algumas pesquisas.

²² Observatório da Pobreza O Observatório da Pobreza (OP) é um fórum consultivo cuja função primordial é o acompanhamento dos objectivos, metas e acções a serem realizados aos organismos públicos e privados no âmbito do PARPA. Neste sentido, o Observatório da Pobreza, é um instrumento do Governo e dos demais parceiros intervenientes na luta contra a pobreza para o acompanhamento e supervisão dos processos de monitoria, avaliação e consultas no âmbito das acções para a redução da pobreza. O Observatório da Pobreza é coordenado pelo Governo. Sua finalidade é dar maior transparência e visibilidade às acções do Estado e proporcionar uma maior interacção do Governo com os parceiros económicos e sociais, na luta contra a pobreza e promoção do desenvolvimento sustentável de Moçambique. OP- www.op.mz

Em relação ao PARPAII houve um exercício de preparação com a antecedência necessária. Foi determinado que numa primeira fase do processo os doadores ficariam de fora. No momento de preparação foram formados os grupos de trabalho, que foram trasladados para aquilo que foi chamado de conselhos distritais, e nos pilares do PARPA houve uma divisão por áreas temáticas (Anexo D), assim como foram criados os grupos para discutirem áreas temáticas, houve ainda conselhos de preparação onde acordamos pontos estratégicos. Este processo de preparação veio a culminar com a realização do Observatório da Pobreza de Novembro 2005.

A nível provincial o processo decorreu através dos observatórios da pobreza nas províncias. Em todas as províncias o G20 tem um ponto focal do grupo que também tem a mesma composição idêntica a do Maputo, mais que funciona de forma autónoma. Seguindo apenas a metodologia ao nível distrital, o Governo deixou que o processo consulta para elaboração do PARPA fosse realizado pelo G20. Deste modo foram realizados seminários nos 125 distritos do país.

As propostas avançadas nos seminários distritais, foram sintetizadas naquilo que foi Relatório Anual da Pobreza Provincial, e essas contribuições foram levadas pelos observatórios provinciais para o nível Central. Por sua vez, foram depois incorporados e apresentados no Observatório da Pobreza de Agosto.

4. A acção dos medias nacionais

Os medias nacionais enquanto veículos estruturantes de questões para agenda política nacional, a sua acção é pouco significativa. Os medias durante a fase de elaboração do PARPA, aparecem mais a cobrir o acontecimento, ao nível dos jornais não há grandes iniciativas, no sentido de articular o debate em torno da questão da pobreza. Muito antes das aprovação do PARPA e do PQG, os medias deviam através do processo de edição articular e estruturar o debate sobre as questões da pobreza.

A Imprensa apresenta o seguinte dilema, primeiro as suas redacções, não tem capacidade técnica de escrever artigos, interpretar e criticar os conteúdos do PARPA ou do Programa

do Governo, por outro lado os especialistas destas questões não se predispõem a usar o espaço da imprensa para o efeito.

Sobre as médias, uma primeira constatação é em relação a sua cobertura. Ressaltar que eles são muito importantes, tem um contributo maior no debate prévio sobre as matérias que são objecto o PARPA e o PQG. A sua contribuição devia ser mais efectiva. Por exemplo fala-se muito das assimetrias de desenvolvimento (norte sul do país, mais um ponto no sul menos desenvolvido) que é uma questão central da pobreza, mas não há informação sistematizada, sobre o assunto. Isto tem como resultado o facto de a discussão política não se assessorar de dados muito objectivos.

V. Conclusão

Esta pesquisa, permitiu-nos, através da análise do PARPA e PQG, chegar as seguintes conclusões tentativas, sobre o processo de formulação de políticas públicas e o papel dos actores relevantes para o processo.

A pobreza em Moçambique se apresenta como uma questão incontornável na agenda política nacional, e sobre isso todos os actores políticos, não políticos estão de acordo. Contudo podemos perceber que os partidos políticos não tem conseguido através dos seus manifestos políticos, apresentados durante as campanhas eleitorais, apresentar alternativas sobre como combater a pobreza de forma eficaz. A Frelimo, que é o partido no poder socorre-se do aparato estatal, e tem no PARPA a sua estratégia para o combate a pobreza, pois o PQG que traduz o seu manifesto eleitoral para além de reconhecer a pobreza como uma questão fundamental, não permite que se possa ler uma verdadeira estratégia de combate a pobreza, pois nele tudo é prioritário e aparece de forma genérica.

Por sua vez a Renamo, usando o seu espaço durante o debate parlamentar para a aprovação do PQG, limita-se a simples crítica a esse documento. Os partidos extra parlamentares estão completamente fora do debate, no processo de elaboração de políticas públicas.

Quanto a sociedade civil, as suas capacidades e o seu papel efectivo no processo de elaboração de políticas públicas, está condicionado a varios factores. Tirando algumas experiências recentes (como é o caso do G20), de grupos da sociedade civil quererem participar deste processo e todos eles concentrados a nivel central, o seu papel no processo de políticas públicas é pouco significativo e aparece muitas vezes induzido pelos doadores, através do seu processo de advocacia a esses grupos. Para além da actividade de advocacia a esses grupos os doadores tem colocado muitas vezes, como condicionalismo para disponibilização da ajuda que o governo envolva a sociedade civil, neste caso no processo de elaboração do PARPA.

A literatura sobre políticas públicas tem reservado um papel central para os medias no processo de elaboração de políticas públicas, no caso Mocambicano a contribuição dos medias tem sido pouco efectiva.

Quanto a Assembleia da República, podemos concluir que o seu papel no processo de elaboração de políticas públicas está a ser subalternizado, uma vez que este ao não participar do processo do PARPA, que tem um papel de destaque no sistema de planeamento público, o que leva a que a sua actividade fiscalizadora não seja efectiva. Por essa via pode-se ainda colocar questão da responsabilização ou seja a quem o governo presta contas.

Dois actores aparecem em grande destaque no processo de elaboração de políticas públicas em Moçambique, o governo e os doadores. Os doadores por garantir ajuda orçamental ao país na ordem dos 50%.

Sobre os processos de elaboração de políticas públicas e da análise do PARPA e PQG, destaca-se o seguinte. O PARPA aparece com um lugar de destaque nas relações entre o governo e doadores, este instrumento tem o mérito de oferecer maior segurança e credibilidade aos doadores para este realizar o apoio orçamental, função está que o PQG não é capaz de oferecer pelas suas características tal como referimos anteriormente.

Em termos constitucionais não lugar para se falar do PARPA, contudo este tem lugar de destaque no sistema de planeamento público. Pelas suas características, o PARPA em muito momentos duplica ou coincide em muitos pontos com o PQG. Por esse motivo passou a ser considerado como sendo o documento de operacionalização ou melhor de implementação do PQG. O facto de a Assembleia da República não debater formalmente o PARPA, faz com que este instrumento perca em parte a sua legitimidade. No PARPAII foi avançada a ideia de se caminhar para um único documento, deste modo para o proximo quinquénio 2010-2014, as componentes do PARPA passam a incorporar o PQG. Como forma de tornar o PQG mais elaborado, focalizado no combate a pobreza, credível e por último como forma de tornar o exercício de planeamento público mais eficiente. É claramente reconhecida, o quanto é problemática a questão relação e articulação destes dois instrumentos, bem como destes com as estratégias sectoriais, provinciais e distritais.

O Processo de elaboração do PARPA II mostrou que o governo garantiu uma maior apropriação do PARPA como seu instrumento e igualmente um instrumento da sociedade pelo papel que reservou a consulta a sociedade civil.

VI. Bibliografia

Moçambique(2003), Agenda 2025 : Visão e Estratégias da Nação. Comite de Conselheiros

Dunn, William, (1981) *Public Policy Analysis*. United States of America : Prentice-Hall, Inc Englood Cliffs.

Dye, Thomas R.(2001) *Top Down Policy Making*, New York: Chatham Houses Publishers.

EGRSP (Estratégias Global da Reforma do Sector Público) 2001-2011

G20: Relatório Annual da Pobreza, 2005

Gerston, Larry N.(2002) *Public Policymaking in a Democratic Society: a Guide to civic engagement*, Lodon: M.E. Sharpe.

Memorandum de Entendimento: Entre o Governo de Moçambique e os parceiros de apoio programatico.

Nsibambi, A. R. (1988) *The public-policy management process in Africa*, A discussion paper presented to an AAPAM/ UNECA sponsored workshop on ‘critical skills for public management’, Mbabane, Swaziland

Plano de Acção Para Redução da Pobreza Absoluta 2001-2005 (PARPA I) - Republica de Moçambique.

Plano de Acção Para Redução da Pobreza Absoluta 2006-2009 (PARPA II)- Republica de Moçambique.

Parsons, Wayne (1995) *Public Policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*, USA: Edward Elgar.

OP-www.op.mz

REPUBLIC OF MOZAMBIQUE: Evaluation of the Poverty Strategy Paper (PRSP) Process and Arrangements Under the Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF), By WB & IMF Independent Evaluations Units

Robinson, Judith A. (2003) *Sustaining Jamaica's Indigenous Policy Capacity in the Social Sector: Policy Formulation styles in the Bureaucracy*, Ph.D. Thesis, New York University, New York.

Shelukindo, W. (1988) *A strategic and analytical approach to policy management*, A discussion paper presented to an AAPAM/ UNECA sponsored workshop on ‘critical skills for public management’, Mbabane, Swaziland.

Anexo A

Guião de Entrevistas

Amílcar Frederico Pereira é Docente no Departamento de Ciência Política e Administração Pública da Universidade Eduardo Mondlane e **está** a realizar uma pesquisa cujo tema versa sobre “*Os processos de elaboração de políticas públicas em Moçambique: O caso do PARPA e do Programa Quinquenal do Governo*”, pretende com o tema apresentado fazer uma análise sistematizada sobre a origem, as causas e consequências das políticas públicas em Moçambique.

As entrevistas a serem realizadas tomam em consideração quatro grupos de actores: **Políticos** (Governo, Assembleia da República e partidos políticos), **Doadores** (G17, FMI, BM, e outros), **Burocratas** (Funcionários Seniores das Instituições governamentais a ser objecto de Estudo), **Sociedade Civil** (ONG’s nacionais e estrangeiras com algum envolvimento no PARPA, as Associações nacionais que participaram do PARPA em alguma das suas fases de elaboração, os *medias*, consultores independentes, académicos etc.)

Os tópicos a serem desenvolvidos na entrevista são os seguintes:

1. Como a questão da pobreza vem sendo equacionada em Moçambique? Como se chegou a conclusão ou entendimento desta como uma prioridade nacional? Quais foram as principais transformações a assinalar na forma de encarar o problema da pobreza nos últimos 15 anos? Acha que a questão da pobreza está suficientemente articulada, de modo a que o PARPA e o Programa quinquenal do Governo espelhem isso? (Questão para todos entrevistados)

2. Como é que decorre o processo de elaboração do Plano Quinquenal, dos PES e do Orçamento? Até a fase da sua aprovação? (Para os Políticos, Burocratas).
3. Quais os aspectos que os partidos tomam em consideração para a identificação dos principais problemas ou assuntos que posteriormente se traduzem em Manifestos eleitorais durante a campanha, e consequentemente em Programa de Governo? (Para os Políticos)
4. Como o assunto da pobreza entra para a agenda política e burocrática; (Políticos, burocratas, doadores, medias)
5. Em que fases de elaboração do PARPA e do Programa Quinquenal do Governo participam as várias unidades burocráticas e outros actores relevantes no processo; (Para todos os actores).
6. Qual o papel dos Políticos, doadores e burocratas, na elaboração do PARPA e PQG, e as fases em que eles estão envolvidos? (para todos)
7. A extensão ou até que nível os recursos do sector público são sustentados pela capacidade local encontrada no sector privado, Universidades e organizações não governamentais? (todos os actores)
8. Como é equacionada e participação de outros *stakeholders*? (todos)
9. Que técnicas analíticas, que praticas são usadas para o trabalho de elaboração de politicas públicas? (Burocratas, doadores).
10. Que critérios são aplicados na tomada de decisão e a que níveis? (burocratas, doadores, políticos)
11. Quais os fóruns são empregues para sistematização de informação e recolha de valores e interesses em competição?

12. Qual o envolvimento e a lógica de acção dos doadores, das Organizações internacionais processo de elaboração do PARPA. Como os doadores percebem a articulação do PARPA vis-a-vis o Programa Quinquenal do Governo? (Doadores)
13. Quais práticas ou formas de diálogo e negociação existem entre o Governo e os Doadores, bem com as agências multilaterais? (Doadores e Governo)
14. Como é tratada a questão de eficiência e eficácia das políticas públicas resultantes, neste caso o PARPA e Plano Quinquenal do Governo? (Doadores e Governo)
15. Como decorre o processo de implementação do PARPA e do PQG? (Governo e Doadores)
17. Como decorre o processo de avaliação desses documentos (PARPA e PQG)? (Governo e Doadores)
18. Qual o envolvimento da Assembleia da República no processo de implementação e avaliação do PARPA e do PQG? (todos)
19. Comentários adicionais?

Muito Obrigado

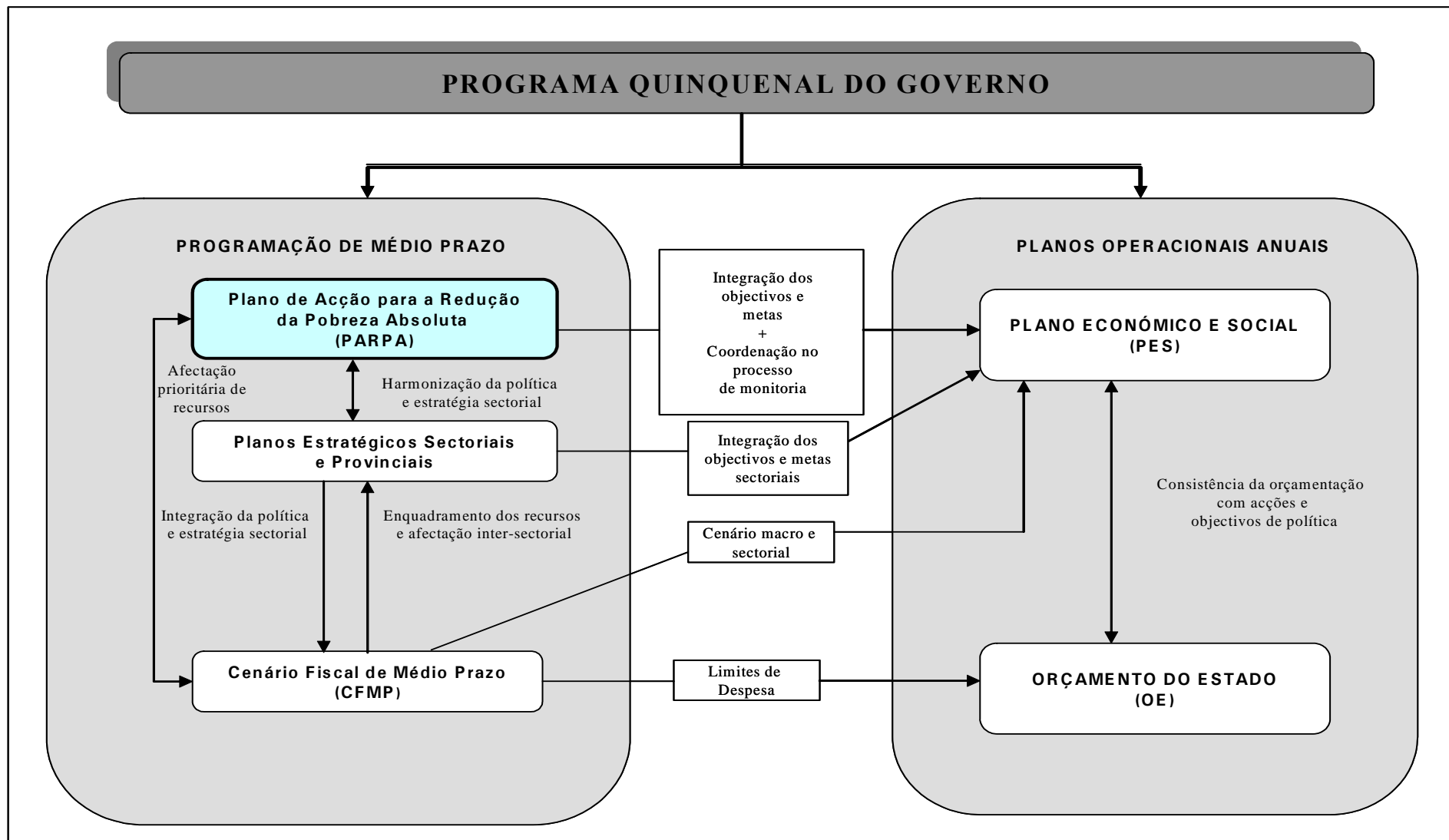
Maputo, Dezembro de 2005

Anexo B

Lista de pessoas entrevistadas

1. Professor Doutor Lius de Brito- Univerisdade Eduardo Mondlane
2. Lourenço Jossias- Editor do jornal Zambeze
3. Gregor Brinkert- Banco Mundial
4. Saimone Van Broek- DFID
5. Paulo Cuinica- G20 Oservatorio da Pobreza
6. Dr. Alvaro - Ministério das Finanças.
7. Francisco Inacio Alar, Jornalista e Acadenico

Anexo C : Sistema de Planeamento Público



Anexo D

Grupos de Trabalho do PARPA II, por Temas

Tema	Grupo de Trabalho
Macroeconomia e Pobreza	Crescimento Económico e Estabilidade Macro Análise da Pobreza e Sistemas de Monitoria Gestão das Finanças Públicas
Governança	Reforma do Sector Público Descentralização Reforma da Legalidade e Justiça
Desenvolvimento Económico	Sector Financeiro Sector Privado Agricultura Infra-estrutura: Estradas, Telecomunicações, Portos e Caminhos-de-Ferro Infra-estrutura: Energia
Capital Humano	Saúde Educação Água e Saneamento
Assuntos Transversais	Desminagem Ambiente Calamidades HIV/SIDA Género Segurança Alimentar e Nutricional Ciência e Tecnologia Desenvolvimento Rural

Nota: Esta tabela inclui os Grupos de Trabalho iniciais, posteriormente foram constituídos os grupos da Habitação e Acção Social. O subgrupo do sector privado incluiu na sua discussão assuntos relacionados com outras áreas não agrupadas em grupos específicos (incl. turismo, pescas, minas, indústria)

Fonte: Governo da República de Moçambique 2005.