



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE
FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS

Departamento de Ciência Política e Administração Pública

Licenciatura em Ciência Política

PEDRO JORGE MUNGUAMBE

SUPERVISOR: dr. TOMÁS HERÓDOTO FUEL

**Análise do Processo de Concepção do Plano de Acção para
a Redução da Pobreza Absoluta 2001-2005 (PARPA I)**

MAPUTO
2012

Análise do Processo de Concepção do Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta 2001-2005 (PARPA I)

Trabalho do Final do Curso apresentado em cumprimento dos requisitos exigidos para a obtenção do grau de Licenciatura em Ciência Política, na Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane.

Autor: Pedro Jorge Munguambe

Supervisor: dr. Tomás Heródoto Fuel

Maputo, Outubro 2012

O Júri

O Supervisor

O Presidente

O Oponente

Data

____/____/____

ÍNDICE

DECLARAÇÃO DE HONRA	I
EPÍGRAFE	II
DEDICATÓRIA	III
AGRADECIMENTOS	IV
LISTA DE ABREVIATURAS	V
ÍNDICE DE TABELAS E GRÁFICOS	VI
RESUMO	VII
1.INTRODUÇÃO	1
PARTE I	4
CAPÍTULO I	4
1.1 CONTEXTO E ANTECEDENTES	4
1.2 Delimitação do tema.....	8
1.3 Problemática.....	9
1.4 Questões de Partida	12
1.4.1 Hipóteses	12
1.4.2 Variáveis	12
1.5 Justificativa	13
1.6 OBJECTIVOS.....	14
1.6.1 Objectivo Geral:	14
1.6.2 Objectivos Específicos:	14
CAPÍTULO II	15
2. REVISÃO DA LITERATURA	15
2.3 ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL	18
2.3.1 O modelo da Janela de Oportunidades	18
2.3.2 A Perspectiva Funcionalista	20
2.4 Definição dos conceitos.....	21
CAPÍTULO III	24
3. METODOLOGIA	24
3.1 Modelo de Análise	26

PARTE II	27
APRESENTAÇÃO E INTERPRETAÇÃO DE DADOS.....	27
CAPÍTULO I	27
1. DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL, IAF AO PARPA I.....	27
1.2 Análise do Inquérito do Agregado Familiar (IAF).....	29
1.3 Incidências da pobreza durante o período 1996/97 e 2002/3	31
CAPÍTULO II.....	37
1. PARPA I COMO INSTRUMENTO DE PROGRAMAÇÃO DO GOVERNO .	37
2.1 Sistema de Planificação.....	37
2.2 Enquadramento Institucional do PARPA I	38
CAPÍTULO III	41
2. PARPA I, ACTORES E SUAS CONTRIBUIÇÕES	41
3.1 O processo que culminou com a harmonização dos actores em volta do PARPA I	41
3.2 Processo de Consulta à Sociedade Civil como parte da preparação do PARPA I	42
3.3 Actores envolvidos na concepção do PARPA I e as suas respectivas contribuições	43
CAPITULO IV	49
3. CONCLUSÃO	49
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	51
ANEXO 1: GUIÃO DE ENTREVISTAS.....	55
ANEXO 2: QUADRO DAS PESSOAS ENTREVISTADAS.....	56
ANEXO 3: CRONOLOGIA LIGADA À REDUÇÃO DA POBREZA.....	57
ANEXO 4: SISTEMA DE PLANEAMENTO PÚBLICO: ARTICULAÇÃO DOS INSTRUMENTOS.....	58
ANEXO 5: MATRIZ DE DEMANDAS DOS SECTORES PRIORITÁRIOS.....	59

DECLARAÇÃO DE HONRA

Eu Pedro Jorge Munguambe, declaro por minha honra que este trabalho de fim de curso nunca foi apresentado na sua essência para obtenção de qualquer grau académico e que ele constitui o resultado da minha árdua investigação, estando citadas no texto e na referência bibliográfica as fontes que utilizei na concepção do mesmo.

O Licenciando

Pedro Jorge Munguambe

Maputo, Outubro de 201

EPIGRAFE

Fazer uma pesquisa significa aprender a pôr ordem nas próprias ideias. Não importa tanto o tema escolhido mas a experiencia de trabalho de pesquisa. Trabalhando-se bem não existe tema que seja tolo ou pouco importante (Goldernberg 2001).

DEDICATÓRIA

Em memória a minha Mãe, Catarina Mondlane que em vida me fez acreditar que longe de vagar se avança e ao meu Pai, Jorge Munguambe

(Razões da minha existência)

AGRADECIMENTOS

A concretização de um trabalho desta dimensão não seria possível sem o apoio de estimáveis indivíduos que desde o início se comprometeram a acompanhar-me nesta trajectória académica. Quero desde já endereçar os meus agradecimentos ao meu supervisor dr. Tomás Heródoto Fuel, pelo acolhimento, pela paciência e acima de tudo pela confiança que em momentos de dificuldades me serviu de incentivo, me dedicando e me esforçando para continuar a merecê-la.

Agradeço também ao Francisco da Conceição, MA pela inspiração na escolha do tema e pelas suas recomendações que serviram de plataforma na elaboração deste trabalho, os meus agradecimentos são extensivos ao dr. Jaime Madeira Guiliche pela disponibilidade em fazer as observações, comentários que ajudaram consideravelmente, na melhoria desse trabalho.

Os meus sinceros agradecimentos, a minha família, meu Pai, Jorge Munguambe, meus irmãos Jorge, Magalhães, Sandra, Sérgio, Ismael pelo incentivo e pelo apoio moral e em especial a minha irmã Catarina e ao seu esposo Nelson pelo apoio material e moral que me concederam ao longo de toda formação.

Aos meus colegas do grupo: Delço Muthambe, Daudo Nuro, Elves Chichava, Idalêncio Siteo, em especial ao António Mathe pela amizade e confiança que depositou em mim antes e ao longo da formação, a Marília Magaia pela força e coragem por ter escolhido cursar Ciência Política e pela troca de experiências, o meu muito obrigado. Ao Jorge Office, colega do curso e amigo, pela apreciação que fez ao trabalho.

A minha namorada Elvia pelo seu apoio, pela sua presença em todos os momentos que enfrentei para a concretização deste trabalho, e a todos os meus amigos, que directa ou indirectamente contribuíram para que fosse possível a realização do presente trabalho.

LISTA DE ABREVIATURAS

AR	Assembleia da República
BM	Banco Mundial
CFMP	Cenário Fiscal de Médio Prazo
DNE	Direcção Nacional de Estatística
FMI	Fundo Monetário Internacional
GC	Grupo Consultivo
GdM	Governo de Moçambique
HIPC	High Indebted Poor Country
IAF	Inquérito aos Agregados Familiares
ODMs	Objectivos de Desenvolvimento do Milénio
OSC	Organizações da Sociedade Civil
OGE	Orçamento Geral do Estado
PRES	Programa de Reabilitação Económica e Social
PARPA	Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta
PES	Plano Económico e Social
PQG	Plano Quinquenal do Governo
PERP	Plano Estratégico de Redução da Pobreza
PERP-P	Plano Estratégico de Redução da Pobreza provisório
PRE	Programa de Reabilitação Económica

ÍNDICE DE TABELAS E GRÁFICOS

Tabela 1: Repartição da Despesa Total 1998.....	28
Tabela 2: Distribuição das Despesas por Sectores Prioritários (em %)......	29
Tabela 3: Redução da pobreza nas áreas urbanas e rurais.....	31
Tabela 4: Ajuda, e percentagens da Ajuda, por Doadores Principais 1990 – 2004.....	34
Tabela 5: Instrumentos de planificação e o seu enquadramento institucional.....	38
Gráfico 1: Modelo de Análise.....	26
Gráfico 2: Evolução da pobreza em Moçambique, 1996/97, 2002/03 e 2008/09.....	32

RESUMO

O presente estudo faz uma análise do Processo de Concepção do Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta, 2001-2005 (PARPA I). A pesquisa toma em consideração o processo que culminou com a elaboração do PARPA I. O principal objectivo foi de analisar a dinâmica da concepção dessa política que conta com o auxílio internacional e seu impacto a nível interno, no que diz respeito a uma redução da autonomia do governo na formulação de políticas públicas e, também do seu papel no concernente à obrigação de envolver os actores nacionais nesse processo. O problema é que quanto mais o governo depender do auxílio internacional mais comprometido se tornam as políticas públicas, consequentemente menor tem vindo a ser o nível de satisfação dos moçambicanos em detrimento do cumprimento da agenda externa. Este estudo evidenciou que a o PARPA I conta com um limitado protagonismo do Governo de Moçambique e não inclui a participação das instituições importantes na formulação de políticas públicas em Moçambique, caso da Assembleia da República e não toma em consideração as questões cruciais apresentadas pela Sociedade Civil. Ficou evidente neste estudo que as regras de auscultação no processo de concepção do PARPA I, não reflectem a realidade dos documentos que versam acerca do processo de planeamento e programação das políticas públicas. E por fim, chegamos a conclusão que a interferência dos actores externos na concepção do PARPA I é em parte um indicador da falta dos recursos económicos por parte do país e que contribui significativamente para a redução das possibilidades do alcance dos objectivos propostos e para uma consequente insatisfação dos moçambicanos.

Palavras-Chave: dependência da ajuda externa, influência, políticas públicas, participação política.

1. INTRODUÇÃO

O estudo denominado Análise do Processo de Concepção do Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta, 2001-2005 (PARPA I), tem como objectivo identificar os factores que condicionaram a elaboração do PARPA I, analisar a ajuda internacional à essa política pública e seu impacto na democracia, no que concerne a accountability, visto que os governos numa condição de dependência tendem a privilegiar a accountability externa em detrimento do interno.

O termo Concepção neste trabalho é usado para se referir ao agendamento que é a primeira fase no processo de elaboração das políticas públicas. É o espaço em que são constituídos os problemas, assuntos ou demandas que os “fazedores” escolhem ou são forçados a escolher. A formação da agenda é uma peça fundamental nesse trabalho, porque é necessário contextualizar os processos históricos económicos, bem como identificar em que fase, essa política surgiu. No entanto questionamos, de onde vem a política? Como é que a proposta política surgiu pela primeira vez? É neste âmbito, que na Formação da Agenda se faz a Selecção das Prioridades. Entretanto, nesta lógica questionamos porquê os problemas e assuntos das Organizações da Sociedade Civil não foram agendados? Porquê algumas prioridades propostas para serem acomodadas no PARPA I, não foram tomadas em consideração?

I. A quando da independência, Moçambique herdou do sistema colonial uma economia subdesenvolvida construída sob os alicerces da dependência da prestação de serviços e fornecimento de bens aos países vizinhos.

II. As calamidades naturais e o impacto da guerra civil que durou 16 anos transformaram o país num dependente da ajuda externa para o seu funcionamento e implementação dos seus programas de desenvolvimento.

A necessidade de desenvolvimento fez com que, sob vigência de um modelo socialista, a década 80 fosse declarada oficialmente como a década da luta contra o subdesenvolvimento que se manifestava sob forma de altos índices de analfabetismo, falta de acesso aos serviços básicos, níveis baixos de consumo e produção, pobreza absoluta.

Assim, a redução destes factores só seria possível por meio da mobilização de recursos internos e externos.

Entretanto, com a transição do modelo socialista ao modelo de mercado livre, a necessidade da redução da pobreza levou a elaboração de programas, de estratégias de desenvolvimento, tendo se elaborado em 2001 um programa denominado Plano de Redução da Pobreza Absoluta PARPA I.

Com esse trabalho espera-se, uma contribuição no esclarecimento em torno da sinuosidade existente nos processos de elaboração dos Planos financiados pelas instituições de Bretton Woods, discutir sobre as consequências e os possíveis problemas referentes ao processo de concepção do PARPA I. Analisaremos o ambiente político e económico em que este Plano emergiu tendo em consideração os diferentes actores envolvidos, o processo de interacção, o papel de cada actor e a sua influência nos resultados alcançados.

Como quadro teórico para a realização deste trabalho recorreremos ao cruzamento do modelo de Janela de Oportunidade e da perspectiva Funcionalista, o modelo de Janela de Oportunidade para nos conduzir na abordagem do processo de concepção do PARPA I, as razões que estão por de trás da adopção desse documento, enquanto a perspectiva Funcionalista na coordenação dos actores envolvidos nesse processo, no levantamento das questões públicas que surgem e formam correntes de opinião.

Em termos de procedimentos, recorreremos a revisão bibliográfica onde analisamos as fontes primárias constituídas por jornais, obras científicas e documentos que versam acerca do processo de elaboração do PARPA I e também fizemos uso das fontes secundárias constituídas por actores envolvidos no processo de concepção da política em análise. Para recolher informação das nossas fontes secundárias fizemos entrevistas semi-estruturadas com base numa amostra identificada e as técnicas de análise de conteúdo afiguraram as técnicas de recolha e tratamento de dados mais ajustada ao nosso tema.

Este trabalho está estruturado em duas partes: a primeira parte é composta pelo primeiro capítulo que se dedica a contextualização do objecto do estudo. É na contextualização que se faz menção aos projectos de desenvolvimento em Moçambique e as suas diferentes

fases, buscando focar essencialmente nos aspectos críticos da economia do país como fonte do problema de modo a guiar-nos para uma melhor compreensão da concepção do PARPA I. Ainda na primeira parte é apresentado a delimitação do tema, o problema de pesquisa, as questões de partida, as hipóteses, as variáveis, a justificativa, e os objectivos gerais e específicos. O segundo capítulo é dedicado a revisão da literatura, apresentação do quadro teórico e a definição de conceitos-chave. Por fim o terceiro capítulo, dedica-se a apresentação da metodologia usada para a elaboração deste estudo e o modelo de análise.

Já a segunda parte do trabalho é reservada essencialmente a apresentação e interpretação dos dados, subdividida em três capítulos: O primeiro capítulo denominada execução orçamental, IAF ao PARPA I, analisa as diferenças da dotação orçamental pelos sectores considerados prioritários no orçamento de 1998 ate 2001, os mecanismos facilitadores da elaboração dos projectos de desenvolvimento e o papel que o PARPA I desempenha a nível interno e externo. O segundo capítulo identifica o enquadramento do PARPA I dentro de sistema de planificação e o seu enquadramento constitucional, este capítulo ocupa-se ainda da análise da integração e harmonização dos diferentes instrumentos de planificação. O capítulo três analisa os dados colhidos nas entrevistas dos actores envolvidos na concepção do PARPA I, confrontado com o quadro constitucional e os documentos que versam acerca do envolvimento das Organizações da Sociedade Civil no processo de planeamento e programação. Por fim no último capítulo apresentamos as conclusões gerais do trabalho.

PARTE I

CAPÍTULO I

1.1 CONTEXTO E ANTECEDENTES

Falar do passado da economia moçambicana é falar de crises provocadas por factores internos e externos. A economia local já foi fustigada por uma série de crises profundas, as quais levaram a que o país fosse considerado a nível internacional como um dos países mais pobre e dependente do mundo.¹

Na década de 70/80, a economia de Moçambique decresceu profundamente devido a vários factores. Os efeitos da crise nos mercados internacionais (nomeadamente os efeitos do aumento dos preços internacionais de petróleo e de outros bens manufacturados em 1974), e a crise da descolonização (1974-1977), e o efeito das sanções económicas a antiga Rodésia do sul (1976-1980), traduzindo-se num efeito “estrutural”. Existiram no entanto outros factores internos, denominados “conjunturais”, que derivarão de factores específicos, como é o caso da seca e das cheias.

Por seu turno, a Unidade de Alívio à Pobreza (UAP) entidade constituída pelo Ministério de Plano e Finanças de Moçambique, elaborou um documento denominado Poverty Reduction Framework Paper (PRFP), apresentado no Grupo Consultivo (GC) de Paris em 1990, este documento definia os desafios para a redução da pobreza, tendo na altura descrito o seguinte cenário:

Moçambique é o país com o rendimento per capita mais baixo do mundo e dois terços da sua população é pobre. Indicadores de esperança de vida, taxa de mortalidade infantil e materna e a taxa de analfabetismo são os piores da África Sub-Sahariana e dos países menos desenvolvidos. Os problemas económicos e sociais são dos mais graves do mundo actual. (UAP, 1995)

¹ Ver Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano 1998

Este cenário de pobreza extrema e da crise económica que o país atravessava, levou o Governo de Moçambique (GdM) e as instituições de Bretton Woods (Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional) a coordenar para a elaboração de políticas viradas a facilitação do Ajustamento Estrutural.

A essência da crise económica e dos desequilíbrios macroeconómicos pode-se resumir no seguinte: economia moçambicana produzia cada vez menos e consumia e investia cada vez mais. Isto só é possível através de recurso ao endividamento e ajuda externa. Porém, ambas fontes de financiamento de despesa excessiva não podem ser mantidas indefinidamente. A partir de uma determinada altura, impunha-se que o desequilíbrio macroeconómico fosse corrigido para que se criassem as condições para o crescimento positivo a longo prazo.²

O GdM confrontado com estes factores, a partir de 1984³, levou a cabo uma série de reformas económicas visando resgatar a economia nacional fustigada pelos desequilíbrios provocados nos anos anteriores. Em 1987, foi introduzido um programa de reformas económicas, com o apoio do BM e FMI, o Programa de Reabilitação Económica (PRE). O programa viria a ser transformado no Programa Económico e Social (PRES)⁴, virado aos aspectos sociais na implementação do ajustamento estrutural. Nota-se a partir de então uma preocupação por parte do GdM, em incluir nesse processo de reajustamento estrutural os sectores micro da sociedade.

A transformação do PRE em PRES, não punha em causa as políticas económicas já iniciadas; elas segundo os relatórios do BM, estão no seu conjunto correcto. O que se pretende fazer é dar mais atenção aos sectores mais carenciados da população, de maneira a tentar combater a pobreza absoluta em que se encontra a grande parte dela (PAVIA, 2000).

² Idem

³ Moçambique foi admitido nas instituições de Bretton Woods em 1984. Várias medidas foram implementadas pelo “Programa de Acção Económica 1984-1986”

⁴ O Programa de Reabilitação Económica e Social é sucessor do PRE e foi iniciada em 1990. A mudança do nome tem a ver exactamente com a mudança da política que o BM e o FMI vão incentivar.

A redução da pobreza desde sempre constituiu um dos principais objectivos da política do GdM. Tendo se registado os seguintes antecedentes:

i) a transformação do PRE no PRES em 1989 e, com isso, a criação do projecto das Dimensões Sociais do Ajustamento na Comissão do Plano; *ii)* a estratégia de redução da pobreza apresentada à assembleia do 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 a Erradicação da Pobreza Absoluta em 1999. O anexo 3 apresenta uma cronologia dos acontecimentos e processos relacionados à redução da pobreza em Moçambique.

Neste âmbito de combate a pobreza absoluta, da reconstrução nacional, o Governo de Moçambique, com apoio da comunidade internacional foi desenvolvendo vários programas para a reabilitação da vida social e económica do país. Dentro deste contexto a Direcção Nacional de Estatística (DNE) inicia o Inquérito às Famílias com o fim de fornecer dados estatísticos sobre as condições de vida económica, social e cultural da população.

Foi para enfrentar a pobreza, os seus determinantes e os constrangimentos económicos, que o governo decidiu colocar esforços na preparação de uma estratégia compreensiva e integrada para a redução de pobreza. Deste modo, foi decidida a preparação detalhada e apurada do PARPA⁵.

A preparação do PARPA I surgiu na sequência do Inquérito dos Agregados Familiares (IAF). Pretendeu-se estabelecer um quadro nacional e multi-sectorial de luta contra a pobreza. Ao mesmo tempo, a preparação do plano respondeu à necessidade de apresentar um documento de estratégia de redução da pobreza ao FMI e ao BM, como pré-requisito para obter acesso à Iniciativa designada High Indebted Poor Country (HIPC) que tinha como objectivo central perdão da dívida ao nível dos países pobres.

Os factores identificados no PARPA I como contribuintes para uma situação económica e social melhorada foram (entre outros) a paz e o relançamento económico pós-guerra, estabilidade macroeconómica, e a transição para uma economia de mercado. A estratégia de redução da pobreza no PARPA I concentrou se nas determinantes principais do

⁵Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta I (2001-2005) PARPA I

crescimento económico. Na operacionalização desta estratégia, o PARPA I estabeleceu uma visão das áreas de acção básicas visando o melhoramento do bem-estar da população. Estas áreas incluíram a paz e estabilidade social, educação, saúde, agricultura e desenvolvimento rural, infra-estruturas básicas, boa governação, e gestão macroeconómica e financeira⁶.

Em parte, foi no contexto de crise económica a nível interno, para um posterior apelo a ajuda financeira internacional, que Moçambique torna-se um país endividado, foi neste contexto que o país foi exigido a elaboração do PARPA I, como pré-requisito para alcançar os seus objectivos, no caso redução da pobreza a nível interno e a redução da dívida externo

Entretanto, o combate dos problemas que explicam o retrocesso no desenvolvimento económico em Moçambique, vai depender ao que tudo indica de recursos externos. (OSMAN & SAÚTE, 2010) são também apologistas em afirmar que a exigência para a obtenção da ajuda de que o país necessitava nos anos 80, seria a sua adesão ao Banco Mundial (BM) e do Fundo Monetário Internacional (FMI), ou seja a adequação da sua política económica ao chamado “Consenso de Washington”.

⁶Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta II (2006-2009) PARPA II

1.2 Delimitação do tema

O PARPA I, constitui uma política multissetorial, que tem como objectivo primordial a redução da pobreza absoluta, esta política resulta de uma exigência das instituições de Bretton Woods, a sua elaboração se enquadra no contexto da Iniciativa para os Países Pobres Altamente Endividados, onde os países mais endividados e pobres do mundo tem como condição para o Acesso ao Programa de Financiamento para Redução da Pobreza a adopção de um Plano Estratégico para a Redução da Pobreza (PERP).

Esta pesquisa procura analisar o processo de agendamento desse plano identificar os seus antecedentes/causas, ou seja, o que levou a sua concepção, analisando o contexto interno, desde o papel do Governo a sua articulação com os actores extra-estatais e a sua pertinência no conjunto dos estágios e acções desenvolvidas nesse processo.

O estudo circunscreve-se dentro do período entre 1998-2000, o qual cobre a fase que antecede a ocorrência da política em referência, de modo a fazer uma análise sobre a sua concepção. Far-se-á alusão ao contexto histórico que levou a sua concepção de forma a compreender melhor o processo.

1.3 Problemática

A redução da pobreza é uma prioridade do Governo e encontra a sua plataforma no PARPA I, articulado com as políticas internacionais, com a Agenda 2025 e da Nova Parceria para Desenvolvimento de África (NEPAD), dois consideráveis programas que se têm posicionado como bases na definição da visão do PARPA I, e também no âmbito dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODMs) e a nível nacional no Plano Quinquenal do Governo (PQG), Plano Económico e Social (PES), e planos sectoriais.

Moçambique é signatário da Declaração do Milénio e tem adoptado os ODMs. O objectivo do País é neste caso, lutar para alcançar os grandes Objectivos do Milénios e respectivas metas até 2015. Um dos objectivos é a de erradicar num prazo de 25 anos a pobreza extrema e a fome que é preconizada também pelo PARPA I, em que previa uma redução da pobreza de cerca de 70% em 1997 para 60% até 2005.

Partindo destes objectivos, as metas do PARPA I, podem estar a responder a uma agenda externa, caracterizando-se deste modo num objectivo por alcançar, de entre eles a redução da pobreza absoluta e não necessariamente numa estratégia de acção, que possa identificar as prioridades nacionais que podem condicionar a redução gradual da pobreza. Nesse caso questionamos se a sua elaboração foi uma necessidade de coordenação dos parceiros internacionais com o governo de Moçambique para atingir um objectivo necessariamente interno?

A razão dessa questão é devido ao facto de que para o financiamento do PARPA I, tem de haver uma harmonia entre as áreas de actuação identificadas pelo GdM com as exigências, requisitos que são impostos pelos doadores. Ou seja, o PARPA I é um Plano que tem como objectivo primordial erradicar a pobreza absoluta, mas para que isso aconteça é necessário que as necessidades locais se adequam as exigências externas, é necessário que o perfil do pobre em Moçambique tenha as mesmas características com o pobre na perspectiva das instituições financiadoras, contundo caso isso não se verifique, a probabilidade negativa de um recuo por parte dos doadores devido a falta de enquadramento das prioridades consideradas pelo GdM e os interesses dos doadores é maior, isso pode significar que a concepção do PARPA I num sentido mais burocrático e técnico espelha o interesse dos doadores.

Diante desse processo o exercício que o nosso governo terá tido foi de cuidadosamente observar os critérios, exigências e as recomendações dos doadores e tê-los como base para a concepção do PARPA I. Concebendo a política nestes moldes, a probabilidade da mesma caracterizar-se por um conteúdo externo, de ponto de vista estratégico é maior.

A impressão nesse processo é a de que não há espaço de diálogo e muito menos de contestação, por parte do GdM sob pena de não ser contemplado pelo orçamento para a elaboração do PARPA I, é uma situação de dependência externa em que o país receptor no caso Moçambique, não tem autonomia para elaborar e definir a sua própria agenda interna independentemente das suas fontes de financiamento (ajuda externa).

A Assembleia da República (AR), a par do Governo é também uma outra instituição importante no processo de elaboração das políticas públicas em Moçambique mas que o seu papel na elaboração do PARPA I nos parece ter sido limitado.

A AR rege-se por meio dum critério definido na Constituição e nos Regimentos, no que se refere aos instrumentos que aprova e, dentro desses instrumentos não consta PARPA I. Portanto na Assembleia é aprovado logo no início da legislatura o PQG, o OGE e depois anualmente o PES, os Relatórios de Balanço e a Conta Geral do Estado (OGE), contudo para o Governo existia um documento elaborado que era o PARPA I, e que tinha como um dos grandes objectivos implementar um dos objectivos do PQG, que é a redução da pobreza. Contudo o problema é que a Assembleia aprova o PES em Dezembro de 2000 para o ano de 2001 e o OGE em Janeiro de 2001 depois de ter sido aprovado o PQG em Março de 2000 também para o ano de 2001, dentro desse quinquénio o Governo aprovava em Abril de 2001 o PARPA I. Ou seja, PARPA I, está dentro do PQG e também agrega-se aos PES, a Assembleia por sua vez ao aprovar o OE, implicitamente abrangia o PARPA I, um documento do Governo.

Surgem desse processo preocupações relacionadas com a operacionalização do PARPA I enquanto uma política pública, por ser elaborado posterior a aprovação do OGE, põe deste modo em causa a sua estrutura financeira e os mecanismos da sua avaliação.

A elaboração desta estratégia de redução da pobreza beneficiou de um processo de consultas com segmentos e actores sociais relevantes fora da Administração Pública⁷. Mas infelizmente a participação no PARPA I dos actores extra-estatais, não nos parece ter atingido as expectativas nesse sentido, deste modo ao longo do trabalho procuraremos trazer e interpretar esse e outros casos virados ao processo de concepção do PARPA I.

⁷ Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta I (2001-2005) PARPA I: pag. 1

1.4 Questões de Partida

1. Qual foi o processo de concepção do PARPA I e que papel foi reservado ao Governo e aos actores extra-estatais?

E, até que ponto a definição das prioridades do PARPA I reflecte a matriz demandada pelas Organizações da Sociedade Civil?

1.4.1 Hipóteses

- O processo de concepção do PARPA I caracterizou-se pela harmonização dos actores em que se evidenciou o papel dos parceiros externos em detrimento do limitado protagonismo do GdM aliado ao papel sem efeito dos actores extra-estatais;
- Nas condições de dependência em que o PARPA I foi concebido condicionou a interferência dos doadores externos que vão estabelecer uma hierarquia de prioridades limitando a acomodação das prioridades extra-estatal;
- O PARPA I é um reflexo das exigências e interesses dos doadores externos, em que se submete o papel do Governo ao segundo plano.

1.4.2 Variáveis

Três variáveis foram identificadas nesta pesquisa:

A Variável Antecedente (Z);

A Variável Independente (X);

" " Dependente (Y).

Variável Antecedente⁸ Variável Independente Variável Dependente ou

Z X Y

(Z) pobreza absoluta aliada ao alto índice de endividamento do país (X) ajuda externa, canalizada pelos doadores (Y) elaboração do PARPA I.

⁸ A variável antecedente (Z) tem por finalidade explicar a relação X-Y; coloca-se na cadeia causal antes da variável independente, indicando uma influência eficaz e verdadeira; não “afasta” a relação X-Y, mas esclarece as influências que precedem essa relação (Marconi & Lakatos, 2009).

1.5 Justificativa

A relevância de estudar o processo de concepção do PARPA I prende-se, por um lado com o facto de este ter-se transformado numa incerteza, no que diz respeito ao ambiente constitucional e institucional da sua concepção e por outro lado, na efectividade dos seus objectivos. A análise do processo de concepção do PARPA I, deriva da constatação de que, embora este Plano desempenhe um papel fundamental para a redução da pobreza e para a criação dum ambiente de bem-estar a nível nacional, este trouxe resultados não satisfatórios. Os estudos já feitos têm se preocupado em demonstrar o fracasso na redução da pobreza em Moçambique.

Com este estudo, procura-se contribuir teoricamente na área de economia política, para o desenvolvimento da literatura em torno do processo de concepção de planos de desenvolvimento em Moçambique no caso particular, o PARPA I e, por outro lado, apresentar as possíveis implicações que podem advir da elaboração de uma política interna que conta com uma plataforma externa, no que diz respeito as prioridades.

O presente trabalho torna-se relevante, na medida em que devido a mudança de abordagem de redução da pobreza absoluta em Moçambique para redução da pobreza. Questiona-se se os objectivos do PARPA I foram alcançados, se realmente trata-se duma mudança devido a um certo progresso ou simplesmente trata-se duma mudança mecânica. Se o PARPA I na sua essência esta preocupada à concretização do conteúdo/metastas ou a preocupação é com a estrutura do documento, visto que trata-se duma recomendação externa.

1.6 OBJECTIVOS

1.6.1 Objectivo Geral:

Esta pesquisa tem como objectivo geral:

- Analisar a influência dos doadores externos no processo de concepção do PARPA I.

1.6.2 Objectivos Específicos:

Como forma de chegarmos ao objectivo geral, elaboramos os seguintes objectivos específico:

- a) Identificar os factores endógenos e exógenos que concorreram para a concepção do PARPA I;
- b) Analisar o ambiente institucional e constitucional em que o PARPA I se enquadra;
- c) Identificar os principais actores envolvidos e aferir as suas contribuições na concepção da política.

CAPÍTULO II

2. REVISÃO DA LITERATURA

Esta parte do estudo tem como objectivo apresentar alguns estudos que foram desenvolvidos em torno do contexto em que surge o PARPA I e o processo da sua elaboração ao nível da literatura internacional e nacional.

Para ALVES (2002) os Programas de Ajustamento Estrutural (PAE) surgem nos anos 80, associados a uma determinada conjuntura político-económica internacional e reúnem um conjunto de medidas assentes sobre três pilares: equilíbrio da balança de pagamentos, crescimento económico e ajustamento estrutural. Esses Programas, posteriormente mostraram-se incapazes de atingir o objectivo do desenvolvimento.

Moçambique implementou programas de reforma económica com o apoio do FMI e do BM desde a criação do PRE do governo em 1987. Os programas apoiados pelo FMI foram executados no contexto de acordos plurianuais — o acordo do Programa de Financiamento para Ajustamento Estrutural. [...] A assistência do BM compreendeu sete operações de ajustamento. [...] A análise desta secção sobre o desempenho e as políticas económicas enfoca o período após o fim da guerra civil, em 1992.⁹

Neste âmbito, NYAKADA (2008) ressalta que, a visão estratégica do PARPA teve como pressuposto básico a manutenção da paz e da estabilidade sociopolítico, tendo em vista que o país atravessava uma guerra que durou 16 anos.

Os programas de combate a pobreza, no país, enfatizaram medidas de curto prazo, diferente do PARPA I 2001-2005, que alargou a visão estratégica ao reconhecer também a importância de medidas longo prazo para o combate à pobreza, através de políticas que favorecem um crescimento económico abrangente NYAKADA (2008).

⁹Avaliação do Processo dos Planos Estratégicos de Redução da Pobreza (PERP) e dos Acordos no Âmbito do Programa de Financiamento para Redução da Pobreza e Crescimento (PRGF)

Para NEGRÃO (2002), o PARPA I surge num contexto de incapacidade económica em que a possibilidade dum crescimento económico socialmente justo era reduzida, por conseguinte a extrema pobreza é que vai condicionar a adopção de programas especiais, é deste modo que os países que queriam ver as suas dívidas totalmente perdoadas foram condicionados à elaboração do PERP.

FRANCISCO (2005) tem um argumento similar no que concerne as causas da pobreza que vão condicionar a preparação do PARPA I, que inicia na sequência do IAF, contudo esse autor alarga a sua visão, dizendo que pretendeu-se estabelecer um quadro global e multi-sectorial de luta contra a pobreza. Ao mesmo tempo, a preparação do plano respondeu à necessidade de apresentar um documento de estratégia de redução da pobreza ao FMI e ao BM, como pré-requisito para obter acesso à Iniciativa do HIPC e assim ao alívio da dívida externa, que constituía um obstáculo grave ao desenvolvimento económico e social do país.

Por sua vez NIQUICE (2010) argumenta que o PARPA I decorre do fracasso do PRE/PRES e tem como plataforma o pensamento económico neo-liberal, marcado por fortes interferências das instituições de Bretton Woods. No contexto nacional teve um envolvimento limitado dos actores da sociedade moçambicana; foi notória a fraca consistência no que respeita ao seu alinhamento com outros instrumentos de planificação do governo, e não passou de uma política desenhada no interesse de introduzir mudanças profundas a pressão e crises estruturais graves e dos doadores.

Entretanto, para PEREIRA (2008) o PARPA tem um processo que começa envolvendo a sociedade civil, o Governo e os doadores. Passando para observatório da pobreza, que é um fórum de consulta onde também há o envolvimento de várias instituições, por conseguinte o PARPA é um instrumento do Governo, mais não tem a total legitimidade sobre o mesmo.

Neste caso no acto de preparação do PARPA, há um envolvimento de várias partes e que por isso, quando o documento é aprovado todos têm a consciência que é um produto não do Governo, mas sim da própria sociedade (PEREIRA, 2008).

Como se pode observar, neste capítulo, foi revista a literatura sobre os antecedentes do PARPA I e o processo da sua concepção. Tendo se constatado que os autores arrolados são apologistas em afirmar que o fracasso dos PAE, é que vão levar a formulação dum plano mais consistente e abrangente, de ponto de vista da sua dimensão e do envolvimento directo dos parceiros externos. A importância dessa constituição histórica para a compreensão do processo de concepção do PARPA I é o elemento importante da literatura revista. Ao nível da literatura nacional, foram discutidos os antecedentes históricos e o fracasso dos planos elaborados. No cômputo geral, a literatura incide fundamentalmente sobre causas e efeitos das reformas económicas.

Contudo, na minha visão estes estudos enveredam por uma abordagem crítica dos planos que antecedem o PARPA I e perspectivam esse último como sendo a solução dos anteriores problemas, o que veio a ser refutado pelo rol dos acontecimentos. Alguns autores revistos vê o PARPA I como sendo um Plano do Governo, e analisam-no como se trata-se das demais políticas internas e identificam problemas partindo dessa concepção, algo pelo qual eu tenho uma percepção diferente, de que o PARPA I deve ser visto como instrumento de planeamento público, da responsabilidade também do Governo, mas convertido num instrumento de parceria público-privado com os parceiros nacionais e internacionais, na minha percepção, é desse facto que deve partir a análise. Identificar aspectos ligados a génese da política, tendo em consideração os actores envolvidos.

2.3 ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL

Para efeitos desta pesquisa, a análise do processo de concepção do PARPA I assenta nos modelos da *Janela de Oportunidades* e na *perspectiva Funcionalista*.

2.3.1 O modelo da Janela de Oportunidades

O conceito de uma janela de política é uma oportunidade para advogar a entrada de possíveis soluções ou para impulsionar atenção sobre problemas especiais KINGDON (1995). As janelas são abertas por meio de eventos identificando as políticas ou os problemas correntes. Existem janelas de problemas e de política. Por conseguinte, um novo problema surge criando uma nova oportunidade para atacar por meio de uma solução. ALMEIDA & REBELATTO¹⁰

Em alguns momentos, as janelas se tornam um diagnóstico. A legislação se tornou renovável na agenda do calendário, por instância, se cria oportunidades para mudar, expandir ou abolir certos programas. Em outros momentos (ou situações), as janelas são abertas por um momento muito curto, bem como as oportunidades se tornam passageiras KINGDON (1995).

O modelo da janela de oportunidade apresenta uma característica subdividida por duas etapas que são: (a) a produção da agenda e (b) produção de política KINGDON (1995). A produção da agenda é uma peça fundamental nesse modelo porque é necessário contextualizar de maneira macro os processos históricos económicos, bem como identificar em que fase do tempo esse problema surgiu. ALMEIDA & REBELATTO¹¹

Para isso, as janelas abertas representam oportunidades para que possam ser relacionadas com os possíveis problemas, propostas e políticas, e consequentemente oportunidades surgem para mover os três blocos, enfocando nos elementos disponíveis pelas decisões das agendas, sendo um facto importante que é lincar para uma solução KINGDON (1995).

¹⁰<[http://www.upis.br/dinamicadenegocio/arquivos/2%20modelo de política pub. Marina Almeida. Pdf.](http://www.upis.br/dinamicadenegocio/arquivos/2%20modelo%20de%20pol%C3%ADtica%20pub.pdf)>
Acesso em 20-06-2012

¹¹*Idem*

Por seu turno, para SABATIER (1991) esse modelo resulta na maior reforma política, apresentando uma ligação de três correntes: 1. responsável pelo reconhecimento do problema, 2. Desenvolvimento da comunidade política numa proposta que é provável financiar e ensinar, e 3. Encontrar vantagens políticas nisso para aprovar isso.

Neste âmbito, ALMEIDA & REBELATTO realçam que o cenário está favorável para identificar as possíveis oportunidades por meio das janelas de oportunidades nas quais se encontra a possível solução do problema em que está articulada de acordo ambiente. Assim, esse é o momento em que todas as variáveis estão alinhadas para que se execute a implementação da política pública.

A luz do presente trabalho, olhando numa perspectiva da janela de oportunidades conclui-se que o governo de Moçambique tem na concepção do PARPA I uma oportunidade para advogar a entrada de possíveis soluções para a pobreza absoluta ou para impulsionar atenção sobre problemas de alto nível, no caso os de endividamento. As janelas são abertas por meio de eventos identificando, para o nosso estudo é a redução da pobreza. Por conseguinte, um novo problema surgiu, o de contrair uma nova dívida, para a concretização do PARPA I recomendado a nível externo, a nova oportunidade para atacar esse dívida foi por meio de uma solução, a apresentação do próprio PARPA I aos parceiros externos.

O PARPA I na visão de (Pereira, 2008) foi elaborado em condições muito especial, porque havia uma janela para o país aceder a ajuda no âmbito do HIPC.

Contudo, ainda de acordo com o modelo da janela de oportunidades de KINGDON (1995), em alguns momentos, as janelas se tornam um diagnóstico. A legislação se tornou renovável na agenda do calendário, por instância, se cria oportunidades para mudar, expandir programas. O PARPA I foi concebido como um instrumento integrado no sistema público de planeamento subordinando-se ao programa quinquenal do Governo, operacionalizando-o. Assim sendo, foram necessárias acções de ajustamento nas práticas no sistema de planeamento (incluindo de monitoria e avaliação)

Finalmente, o modelo da janela de oportunidade apresenta uma característica subdividida por duas etapas que são: (a) a produção da agenda e (b) produção de política. A produção

da agenda como já foi referido é uma peça fundamental nesse modelo porque é necessário contextualizar de maneira macro os processos históricos económicos, bem como identificar em que fase do tempo esse problema surgiu. Em Moçambique, a redução da pobreza é um objectivo crucial das políticas do governo que precede a criação da abordagem do PERP. A partir dos meados da década de 90, uma sucessão de documentos de política económico-financeira (PFP) delineou os aspectos da estratégia de redução da pobreza.

2.3.2 A Perspectiva Funcionalista

O conceito de função ocupa um lugar importante na sociologia contemporânea. Foi primeiramente empregue pelos antropólogos após MALINOWSKI, para a análise das sociedades sem escrita, ditas «primitivas». Foi seguidamente generalizado por MERTON e PARSONS. Na sociologia política, o seu uso seguiu a mesma evolução DUVERGER (1972).

O sentido básico do termo funcionalismo tem a ver com a funcionalidade no sentido de que nada numa sociedade acontece por acaso ou está definitivamente errada ou deslocada (fora do tempo ou sem sentido nenhum).

Neste sentido, segundo DUVERGER (1972) cada elemento dum sistema preenche uma função que diz respeito ao sistema inteiro. Qualquer sistema é uma unidade funcional, todos os elementos do sistema preenchem uma função, todas as funções são úteis ao sistema. Neste hábito, para os funcionalistas, a sociedade está constituída por subsistemas (estruturas) que funcionam de modo interdependente. Cada um dos componentes do sistema, suas partes, tal como uma peça qualquer em relação a uma máquina, desempenham papéis que visam contribuir para estabilidade e ordem social, por isso tal teoria é chamada de funcionalismo estrutural.

Contudo, os subsistemas são interdependentes e agem no sentido de preservar a sobrevivência do todo, não havendo necessariamente uma hierarquia entre elas. Para os funcionalistas estes componentes actuam por interacção, tendo capacidade de adaptação para enfrentar os imprevistos e as exigências de mudanças que vão surgindo. Se por uma razão qualquer o sistema não apresentar a elasticidade necessária, a qualidade de adaptar-

se ao movimento, o sistema tornar-se-ia disfuncional conceito sugerido por ROBERT K. MERTON citado por GIDDENS (2000).

Portanto, esta perspectiva conduz o presente trabalho nos aspectos de harmonização e de relevância dos actores envolvidos no processo como um todo, onde conclui-se que o Governo de Moçambique para a concepção do PARPA I, não agiu de forma isolada, coordenou com as instituições de Bretton Woods para a obtenção do indispensável apoio orçamental. Para além do mais, uma estratégia de desenvolvimento, uma política multi-sectorial envolve mais do que um actor nas ideais e nas decisões técnicas, por conseguinte qualquer decisão neste tipo de política por afectar os interesses sociais deve incluir também as OSC.

Mas nota-se uma disfunção conceito trazido por MERTON, no processo de concepção do PARPA I, no que se refere aos aspectos da actividade social, o não envolvimento da AR e da Sociedade Civil nesse processo tende a não produzir mudanças satisfatórias.

Como se pode observar, nesta parte do trabalho, apresentamos as teorias que na nossa óptica melhor se enquadram ao nosso tema, que versa acerca do processo de concepção do PARPA I. A importância do modelo de *Janela de Oportunidade* é a de responder aspectos relacionados com abertura de oportunidade para responder um determinado problema e deste modo criam-se oportunidades para conceber, mudar e expandir programas, surge daí o cruzamento com a segunda perspectiva, a *Funcionalista* que debruça-se sobre a coordenação e o papel dos actores envolvidos e da harmonização dos programas que já existem com os que vão surgido dentro do sistema de planificação.

2.4 Definição dos conceitos

Os conceitos chaves que serão usados neste estudo serão: participação política, políticas públicas, dependência da ajuda externa e influência.

Segundo PEDONE (1982) as necessidades públicas induzem a participação da sociedade civil na formulação e implementação dos programas do Governo.

Para DAHL (2000) *participação política* é um conceito que se enquadra dentro dos principais critérios dum processo democrático. Sendo deste modo, indispensáveis os membros de uma colectividade terem direitos e oportunidades iguais de tornarem conhecidos os seus pontos de vistas antes de uma política ser adoptada e decidirem sobre quais os pontos devem constar na agenda política.

O pensamento de PEDONE segundo qual, as necessidades levam a sociedade a actuar e o conceito de DAHL sobre a participação política, relacionam-se na medida em que só numa sociedade democrática, a participação política traz resultados desejados, pois a sociedade além de se sentir incluída na agenda política, é também um actor indispensável na formulação das políticas públicas.

Esse conceito de *políticas públicas*, é trazida por PEREIRA (1994) citado por MONTEIRO (1982) o termo público, associado à política, não é uma referência exclusiva ao Estado, como muitos pensam, mas sim à coisa pública. Ou seja, de todos, sob a orientação de uma mesma lei. Deste modo, embora as políticas públicas sejam reguladas pelo Estado, elas também incluem preferências, escolhas e decisões adversas, de destacar as dos cidadãos.

Uma outra definição pertence a HAROLD LASWELL¹², decisões e análises sobre política pública implicam em responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz. A política pública para este autor, implica necessariamente questionar sobre as vantagens, os favorecidos e os mecanismos e o impacto de uma determinada política, isto é, a diferença que faz com relação à situação anterior à implementação. Analisa-se os efeitos pretendidos, e os impactos mais gerais na sociedade, na economia e na política.

Por sua vez PEDONE (1986) refere-se a *políticas públicas* tudo o que os governos fazem, por que o fazem e que diferença faz a acção governamental para a sociedade e seus problemas. Refere ainda o autor que, é na arena decisória, onde diferentes grupos sociais procuram influenciar os governantes a tomarem decisões ao seu favor e, geralmente, as

¹²LASSWELL, Harold. Política: quem ganha o quê, por que e que diferença faz. (Trad. de Marco Aurélio Chaudon). Brasília da UnB, 1984. Obra clássica da ciência política originalmente publicada em 1936.

decisões em políticas dão origem às políticas resultantes (*policy outputs*), que aparecem em formas de decretos, resoluções, regulamentos entre outros.

Tanto Pereira, LASWELL como PEDONE, o conceito de política pública tem o papel da sociedade civil, como sendo fundamental, em influenciar a acção dos governantes em favorecer os cidadãos em solucionar os seus problemas, os aqueles que vão surgindo a nível nacional assim como aqueles que são provocados pela dinâmica internacional, como é o caso da dependência da ajuda externa.

Acerca desse conceito CASTELO-BRANCO (2011), traz três dimensões da dependência da ajuda externa, a *dependência multidimensional* quando afecta a cultura institucional, o pensamento, as políticas e as opções dos sistemas de governação, bem como as interacções entre os agentes, as opções de políticas públicas, o financiamento dessas políticas, etc.. A *dependência da ajuda estrutural* quando as funções básicas do Estado, da economia e da sociedade são dependentes da ajuda externa. Finalmente, a *dependência da ajuda é dinâmica* quando o padrão de desenvolvimento que é multidimensional e estruturalmente dependente da ajuda gera novas e mais profundas dependências da ajuda, ao invés de a reduzir.

Neste sentido, as três dimensões são relevantes para o caso do PARPA I, BROUTINGAM (2000) citado por NUVUNGA (2008) por sua vez traz uma definição enquadrada na segunda dimensão trazida por Castelo-Branco. Definiu a dependência da ajuda externa como sendo uma situação na qual o país não pode realizar muitas funções centrais do governo, tais como operações e manutenção ou provisão de serviços públicos básicos, sem a assistência técnica e financeira externa BROUTINGAM (2000) citado por NUVUNGA (2008).

Para SOBHAN (1996), a influência da dependência da ajuda externa é similar ao “estado da mente”, onde os receptores desta ajuda perdem as suas capacidades de pensar por si próprios e desse modo perdem o controlo sobre a gestão de suas políticas públicas.

Os três níveis de dependência trazidos por CASTELO-BRANCO (2011), são interpretados como sendo causadores da ineficiência do Governo, já para SOBHAN (1996), essa ineficiência é causada pela incapacidade de pensar por si próprios, ou seja, o

Governo não define a sua própria agenda e programa político, independentemente das suas fontes de financiamento (ajuda externa). Isso significa que o país dependente não tem sua própria agenda independente.

CAPÍTULO III

3. METODOLOGIA

A nossa pesquisa consistiu na revisão da informação disponível, por um lado nos diversos documentos referentes a ajuda externa: bibliografia (incluindo artigos académicos) sobre os diversos aspectos da ajuda externa. Por outro lado, foi feita uma revisão dos documentos oficiais de políticas e estratégias nacionais (Agenda 2025, PARPA, Plano Quinquenal do Governo, Plano Económico Social), assim como o Memorando de Entendimento entre o GdM e os Parceiros de Apoio Programático (PAPs) na concessão de Apoio Directo ao Orçamento e à Balança de Pagamentos e foram analisados os documentos básicos de orientação das políticas dos doadores (estratégias para o país), adicionado a estes procedimentos foram feitas entrevistas a autores devidamente seleccionados.

A nossa abordagem foi essencialmente de carácter qualitativo¹³. Esse tipo de método que tem fundamento teórico, propiciou a construção de novas abordagens durante a investigação. Permitiu a sistematização progressiva de conhecimento até a compreensão da lógica interna do processo de concepção do PARPA I. Além de que permitiu a elaboração de novas hipóteses e de novas variáveis.

A pesquisa qualitativa também tem suas técnicas e métodos. Uma das práticas mais comuns para colher informações é a entrevista. As técnicas de recolha de informação que foram usadas, por um lado a revisão de documentos relevantes para o entendimento dos processos de elaboração do PARPA I, as suas bases institucionais e constitucionais, e por

¹³MINAYO, Maria Cecília de Souza. (2006) *O desafio do conhecimento*. São Paulo, Hucitec.

outro a realização de um guião para a colecta de dados usado, a entrevista semi-estruturada¹⁴.

A nossa população foi constituída pelos autores envolvidos no processo de concepção do PARPA I, nomeadamente: o GdM, a Assembleia da Republica e a OSC. Posteriormente foi seleccionada uma amostra a entrevistar em cada uma dessas instituições, onde se buscou de forma aleatória um grupo alvo por entrevistar, que dispunha de informações a respeito do processo de concepção do PARPA I.

Para a análise e interpretação dos dados foram seleccionadas as técnicas de análise de conteúdo¹⁵, que nos permitirão compreender e interpretar os processos de elaboração do documento em estudo.

Os jornais *Noticias* e *Savana* publicados no final do ano 2000 e todo o ano de 2001 permitiram complementar os dados que não foram possíveis colher a partir da realização das entrevistas. Neste sentido, os depoimentos que versam acerca do PARPA I foram recolhidos a partir das leituras e foi feito um trabalho criterioso e rigoroso dos artigos e as notícias publicadas na altura.

¹⁴QUIVY, R. & CAMPENHOUDT, Luc. Van, (1998) Manual de Investigação em Ciências Sociais, 2ªed. Gradiva – Publicações, Lda. Lisboa.

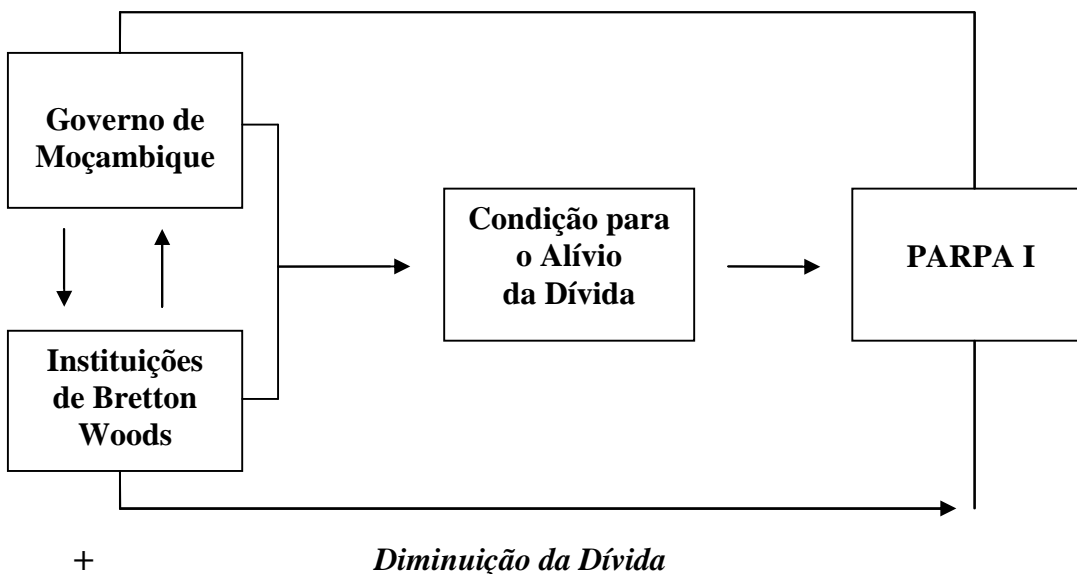
¹⁵Bardin, L.(1977) Análise de Conteúdo. Lisboa, Portugal: Edições 70

3.1 Modelo de Análise

No modelo de análise que se apresenta estabelece-se a relação entre o GdM e as instituições de Bretton Woods. Dum lado quanto maior for a capacidade do Governo em elaborar um Plano coerente e consentâneo com os sectores considerados prioridade pelas instituições de Bretton Woods maior serão as probabilidades do Governo em se beneficiar do alívio da dívida externa.

Por outro lado, quanto menor for a capacidade do GdM em elaborar um Plano coerente e bem apresentado em termos de objectivos, maior será a intervenção das instituições de Bretton Woods, trazendo uma série de recomendações para serem acomodadas no PARPA I e, por consequência menor será a satisfação dos moçambicanos, isto é, menor será a probabilidade positiva daqueles considerados beneficiários desse Plano, num contexto em que os que ditam as prioridades não são os próprios beneficiários.

Gráfico 1: Modelo de Análise



Fonte: Elaborado pelo autor

Como se pode observar o PARPA I foi resultado da coordenação do GdM com as instituições de Bretton Woods, como condição de alívio da dívida externa, na medida em que, a dívida externa de Moçambique é tida como um dos maiores obstáculos no combate à pobreza e que a formulação do PARPA I foi vista como um requisito fundamental para a diminuição da dívida.

PARTE II

APRESENTAÇÃO E INTERPRETAÇÃO DE DADOS

CAPÍTULO I

1. DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL, IAF AO PARPA I

Tendo em conta que pretendemos analisar o processo de concepção do PARPA I, analisamos logo a prior o capítulo que se ocupa pela busca das diferenças da dotação orçamental pelos sectores considerados prioritários no orçamento de 1998 ate 2001. Com o objectivo de fazer uma análise comparativa na alocação de recursos nos sectores considerados prioritários no período que antecede a concepção do PARPA I e a fase da sua formulação.

O PARPA I definiu que, pelo menos, 65% dos recursos anuais do Orçamento do Estado sejam alocados para o financiamento dos sectores de agricultura, desenvolvimento rural, infra-estruturas (estradas, água e saneamento), boa governação e outros sectores prioritários para a redução da pobreza absoluta¹⁶.

No PARPA I, as maiores fatias da despesa pública efectivamente realizada nos sectores prioritários, couberam aos sectores da Educação, Saúde e Infra-estruturas, o que revela maior empenho do Governo nestas três áreas consideradas vitais para a redução da pobreza e alcance dos ODMs. Contudo, no período em apreço, 1998 à 2001 as maiores fatias da despesa pública realizadas nos sectores prioritários do PARPA I, também couberam aos sectores da Educação, Saúde e Infra-estruturas, como as Tabelas 1 e 2 ilustram.

Esse ponto pode estar a revelar um factor que concorre para a concepção do PARPA I, o de que, bem antes da elaboração desse documento, o GdM já vinha tendo uma linha de orientação estratégica, com vista a redução da pobreza, resultante de planos anteriores. Os extractos da declaração feita no Jornal Noticias por Wolfensohn e Kohler presidente do BM e directo geral do FMI respectivamente sustentam essa evidência:

.

¹⁶Relatório sobre os Objectivos do Milénio, Republica de Moçambique 2010

[...] “Os beneficiários desta oferta do milénio precisam de trabalhar muito para utilizarem as poupanças deste alívio com programas de redução da pobreza e encorajarem o desenvolvimento sustentável. Os beneficiários devem continuarem com as suas reformas económicas, sociais e governamentais, [...] continuaremos a prestar assistência aos seus programas de desenvolvimento humano, boa governação e boa gestão económica”. (Notícias 3 de Janeiro de 2001: 9)

Assim sendo, conforme indicado acima o PARPA I se baseou fortemente nos planos sectoriais já existentes, contudo esses planos sectoriais foram sendo desenvolvidos cada vez mais por meio de processos participativos envolvendo os actores nacionais e os parceiros internacionais.

O primeiro IAF de 1996/97 é um dos primeiros programas do Governo de Moçambique que contou com envolvimento dos parceiros externos para obter dados sobre a Incidência da Pobreza ao nível nacional e os resultados serviram de plataforma para a formulação de políticas e programas sectoriais do Governo e por conseguinte a preparação do PARPA I surge nessa sequência do IAF, ou seja, surge dos programas sectoriais já existentes.

Tabela 1: Repartição da Despesa Total 1998

Sectores Prioritários	%
Transportes e Comunicação	17%
Saúde	14%
Educação	13%
Serviços Públicos Gerais	13%
Juros da Dívida	9%
Habitação e Serviços Colectivos	7%
Segurança e Ordem	6%
Segurança e Assistência Social	6%
Agricultura, Silvicultura., Pecuária, Pesca	3%
Outros	11%
Total	100%

Fonte: Orçamento do Estado 1998

A tabela 1 indica os sectoriais prioritários antes da concepção do PARPA I, isso em 1998, contudo a tabela 2 indica também os recursos do orçamento direccionados para os sectores prioritários no período em que foi concebido o PARPA I, assumindo-se que estes sectores que são praticamente os mesmos nos dois períodos tenham impacto na redução da pobreza.

Tabela 2: Distribuição das Despesas por Sectores Prioritários (PARPA) (em %)

Sectores Prioritários	1999	2000	2001
Educação	16,1	19,8	23,3
Saúde	13,4	12,9	9,9
HIV/SIDA	0	0	0,5
Infra-estrutura	13,3	15,7	17,4
Agricultura e Desenvolvimento Rural	5,2	6,3	3,4
Governança e Sistema Judicial	8,9	7,8	7,7
Outras prioridades (Acção Social, Emprego, Recursos Minerais e Energia)	5,0	5,6	3,6
Total	61,9	68,1	65,8

Fonte: Pesquisa sobre Eficácia da Ajuda Externa: O caso de Moçambique, 2008

1.2 Análise do Inquérito do Agregado Familiar (IAF)

No âmbito da reconstrução Nacional, o GdM com o apoio da comunidade internacional desenvolveu vários programas para a reactivação da vida social e económica do país, procurando assegurar situações de emergência para a reabilitação e desenvolvimento. Neste âmbito a DNE iniciou o IAF¹⁷ com o fim de fornecer dados estatísticos sobre as condições de vida económica, social e cultural da população.

¹⁷ “O IAF é uma pesquisa por amostragem junto aos agregados familiares que pretende medir o nível e a estrutura das receitas e despesas e outras características sócio-económicas e demográficas, com a finalidade de obter vários indicadores das condições de vida da população. Para atingir este objectivo, o inquérito

Assim, o IAF foi um instrumento importante na planificação, tanto na sua formulação. Segundo o Relatório Sobre os Resultados Finais do Inquérito às Famílias na Cidade de Maputo (1993) a finalidade numa primeira fase foi de fornecer dados para:

- o acompanhamento dos efeitos do PRE nas condições de vida da população; especificamente no emprego, relação entre os preços e o consumidor e as receitas, na estrutura das despesas, nas matrículas escolares e na estabilidade familiar;
- o aperfeiçoamento do Sistema de Contas Nacionais;
- a determinação de coeficiente de ponderação para índice de preços.

Deste modo o IAF é um estudo no terreno que compreende Questionário das Características Gerais do Agregado Familiar, Questionário das Despesas Diárias do Agregado, Questionário das Despesas e Receitas (anuais e mensais) e Questionário Comunitário (preenchido pelo Controlador) e que antecede políticas e programas sectoriais do Governo, com o objectivo principal de actualizar os dados relacionados com as condições de vida da população que reside no território nacional.

recolhe dados sobre características demográficas, educação, saúde, emprego, habitações, indicadores de pobreza e vitimização.

Os resultados do IAF servem de suporte para a formulação de políticas e programas sectoriais do Governo, como também fornecem informação indispensável para o acompanhamento da evolução das condições de vida da população que reside no território nacional.” (Relatório Final do Inquérito aos Agregados Familiares Sobre Orçamento Familiar, 2002/03)

Um outro tipo de pesquisa usado como instrumento de avaliação da situação das famílias é Inquérito do Orçamento Familiar (IOF). O INE, de 5 em 5 anos, recolhe informação sobre os orçamentos familiares, diferentemente do IAF. “O IOF é um inquérito que visa caracterizar três áreas essenciais desses orçamentos: o nível e estrutura das despesas das famílias, os níveis de rendimento familiares e os indicadores de conforto, sejam eles básicos, como a electricidade ou os esgotos, ou próprios da sociedade actual, como a televisão ou o computador. A informação recolhida no âmbito deste inquérito é utilizada para actualizar a composição e ponderação (importância relativa) que os bens e serviços que compõem o Índice de Preços no Consumidor (índice que permite calcular a taxa de inflação) possuem, assim como para elaborar as estimativas de Consumo Privado das Contas Nacionais” (Instituto Nacional de Estatística, Inquérito às Despesas das Famílias 2005/2006)

De sublinhar que esse Inquérito conta com o apoio do GdM juntamente com os parceiros externos para obter dados sobre a Incidência da Pobreza ao nível nacional, permite desenvolver um perfil detalhado da pobreza em Moçambique e facilita também a identificação dos determinantes principais da pobreza que posteriormente serviram para melhor planificar e executar as políticas e programas sectoriais, com base no orçamento existente.

1.3 Incidências da pobreza durante o período 1996/97 e 2002/3

Das diversas pesquisas já efectuadas, incluído IAF e IOF de 1996/97 e 2002/3 pelo INE, concluíram que a incidência da pobreza melhorou de 69,4% em 1997 para 54,1% em 2003, o que demonstra que a pobreza a nível nacional diminuiu em 15,3% num período de seis anos. A pobreza tende a ser crescente nas zonas rurais, embora a redução da pobreza tenha sido mais elevada nas zonas rurais que nas zonas urbanas, conforme indicado na Tabela 3. Estas pesquisas nos levam a concluir que há uma redução da pobreza no período em apreço 1998 à 2001, período que esta no intervalo do período que cobre o ano de 1997 a 2003.

Como indicam JAMES et all. (2005) citados no Documental da "Análise da Pobreza em Moçambique", (2011) no gráfico 2, pela linha de baixo/azul¹⁸ - a prevalência da pobreza em Moçambique reduziu acentuadamente no primeiro período de 1997-2003 (de 69% para 54%), mas manteve-se praticamente na mesma no período recente de 2003 a 2009, mesmo com um ligeiro aumento (de 54,1% para 54,7%).

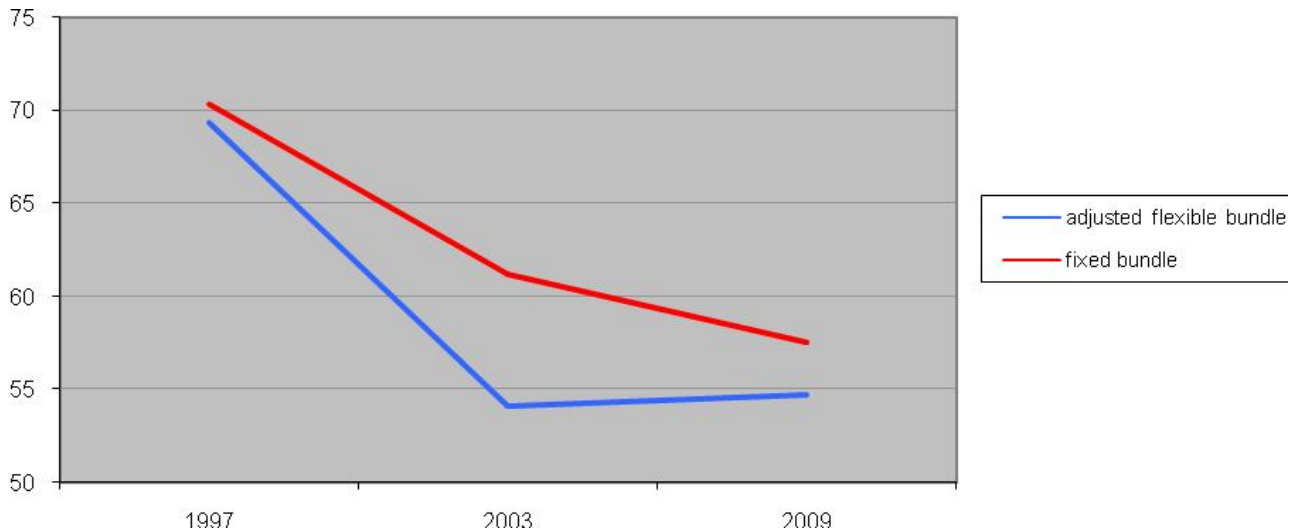
Tabela 3: Redução da pobreza nas áreas urbanas e rurais

Pobreza	1996-1997	2002-2003	Diferença
Nacional	69,4	54,1	- 15,3
Urbana	62,0	51,5	- 10,5
Rural	71,3	55,3	- 16,0

¹⁸A linha de baixo/azul nesta figura ilustra os resultados que estão de acordo com a incidência da pobreza nas três avaliações nacionais da pobreza.

Fonte: MPF 2004

Gráfico 2: Evolução da pobreza em Moçambique, 1996/97, 2002/03 e 2008/09 (incidência, % do total da população)



Fonte: Segunda Parte da Revisão Documental da "Análise da Pobreza em Moçambique"

Neste sentido, no que diz respeito a execução orçamental nos sectores considerados prioritários, o aspecto interessante a considerar em função das evidências levantadas, é o de que a redução da pobreza absoluta em Moçambique sempre constituiu um dos objectivos centrais do Governo desde o período que remota a independência, o que indica uma preocupação e um desempenho por parte do GdM em relação a condição da pobreza absoluta por parte dos moçambicanos.

Uma vez que os anteriores planos estratégicos, de certa forma, serviram de plataforma na concepção do PARPA I, por conseguinte houve uma aplicação da reengenharia estratégica por parte do GdM, conforme o seguinte documento ilustra:

Este documento deriva dos antecedentes de planeamento do Governo, incluindo as Linhas de Acção para a Erradicação da Pobreza Absoluta (1999), o PARPA 2000-2004 (PRSP-Interino) e o Programa do Governo 2000-2004, bem como os planos, políticas, e estratégias sectoriais e intersectoriais desenvolvidos pelos órgãos do Estado (PARPA 2001-2005: 1).

Sendo assim, do ponto de vista de Planos Estratégicos, justifica-se a manutenção dos sectores considerados prioritários para a redução da pobreza no período que antecede a concepção do PARPA I, ou seja o processo que culminou com a formulação do PARPA I no contexto interno, é justificado pela necessidade do GdM em reduzir a pobreza absoluta. Contudo paradoxalmente ao objectivo do GdM, nota-se uma redução acentuada da pobreza no período que antecede a concepção do PARPA I, conforme a tabela 3 e o gráfico 2 ilustram, entretanto a razão que está por de trás desse cenário é que o PARPA I, para além de ser um Plano de Redução da Pobreza diferentemente dos anteriores Planos Estratégicos elaborados pelo GdM, o Plano em análise é também uma condição para o alívio da dívida externa.

Dentro dessa lógica, o PARPA I desempenha uma dupla função importantes no planeamento público, uma a nível interno e outra externa. A nível interno, tem sido usado pelo Governo como um dos instrumentos estratégicos de redução da pobreza. Por outro lado, a nível externo, o PARPA I foi reconhecido como o PERP; isto é, o documento que as Instituições de Bretton Woods consideram indispensável para garantirem o acesso a créditos internacionais e ao alívio da dívida externa (Francisco, 2005).

Neste sentido, como observa (EURODAD, 2008:10) na definição das políticas dos doadores bilaterais e multilaterais em Moçambique, o Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA) é considerado como documento fundamental de referência, na base do qual os doadores se devem orientar. Em que o processo de harmonização dos parceiros de ajuda externa iniciou com os esforços a volta do PARPA I (2001-2005).

Essa política de créditos internacionais com o objectivo de cancelamento da dívida é ilustrada no quadro a baixo por meio de percentagens que mostra a importância dos principais doadores bilaterais e multilaterais nos períodos em análise e não só. A Itália e a França e os EUA aparecem em destaque com as percentagens elevadas que reflectem cancelamentos da dívida.

Tabela 4: Ajuda, e percentagens da Ajuda, por Doadores Principais 1990 – 2004

	Totais (USDm)			Percentagem do Total		
	1990-94	1995-99	2000-04	1990-94	1995-99	2000-04
BILATERAIS						
Austrália	49.98	40.83	28.72	0.8%	0.7%	0.4%
Áustria	16.25	72.32	37.02	0.3%	0.6%	0.5%
Bélgica	9.69	11.48	34.46	0.2%	0.2%	0.5%
Canadá	139.24	52.72	84.93	2.2%	0.9%	1.2%
Dinamarca	151.88	221.51	282.15	2.4%	3.7%	4.1%
Finlândia	96.46	66.75	78.41	1.5%	1.1%	1.2%
França	380.58	266.88	553.84	6.0%	4.5%	8.1%
Alemanha	450.53	329.39	396.38	7.1%	5.5%	5.8%
Irlanda	1.69	28.13	152.05	0.0%	0.5%	2.2%
Itália	689.66	369.06	514.71	10.9%	6.2%	7.6%
Japão	138.61	219.21	180.80	2.2%	3.7%	2.7%
Países Baixos	265.88	235.15	302.18	4.2%	4.0%	4.4%
Noruega	325.51	244.91	224.67	5.1%	4.1%	3.3%
Portugal	456.58	400.29	279.59	7.2%	6.7%	4.1%
Espanha	59.14	69.71	141.54	0.9%	1.2%	2.1%
Suécia	513.58	252.78	258.66	8.1%	4.3%	3.8%
Suíça	121.87	111.66	118.57	1.9%	1.9%	1.7%
RU	217.25	257.44	445.80	3.4%	4.3%	6.6%
EUA	358.00	353.04	612.40	5.7%	5.9%	9.0%
Outros	28.63	37.78	115.75	0.5%	0.6%	1.7%
Total Bilateral	4,471.01	3,601.51	4,842.63	70.6%	60.6%	71.2%
MULTILATERAIS						
BAD	137.27	218.36	273.69	2.2%	3.7%	4.0%
CE	458.46	389.54	541.14	7.2%	6.6%	8.0%
IDA	500.20	1,425.90	835.47	7.9%	24.0%	12.3%
SAF/ESAF/PRGF(FMI)	161.17	81.29	95.33	2.5%	1.4%	1.4%
PNUD	83.39	51.82	33.43	1.3%	0.9%	0.5%
UNHCR	105.05	46.19	7.49	1.7%	0.8%	0.1%
UNICEF	104.35	55.39	38.36	1.6%	0.9%	0.6%
PMA	276.66	25.04	25.42	4.4%	0.4%	0.4%
Outros	33.61	49.79	107.48	0.5%	0.8%	1.6%
Total Multilateral	1,860.16	2,343.32	1,957.81	29.4%	39.4%	28.8%
TOTAL	6,331.17	5,944.83	6,800.44	100.0%	100.0%	100.0%

Fonte: Relatório de Moçambique 2006

Como se pode notar, o PARPA I é um instrumento concebido para a redução da pobreza, porém a fase que antecede a sua concepção é caracterizada por uma redução acentuada da pobreza. A interpretação que se pode estabelecer, para este paradoxo é que as razões que estão por de trás da redução da pobreza, são os anteriores programas que já vinham sendo elaborados pelo GdM, por meio de empréstimos concessionais¹⁹ que data de 1987, concedida pelo FMI no âmbito do Programa de Financiamento para Ajustamento Estrutural (ESAF).

Mas no entanto, “avaliações internas e externas realizadas em 1997 e 1998, respectivamente, identificaram uma série de problemas que reduziam a eficácia dos programas apoiados por essa modalidade de financiamento. Em especial, a avaliação externa apontou as seguintes áreas como sendo as maiores fontes de problemas: i) a falta de um senso de propriedade nacional, ii) as debilidades das bases analíticas e empíricas do conteúdo social dos programas e iii) a atenção insuficiente aos *trade-offs* envolvendo escolhas de políticas que implicam trajetórias de crescimento e bem-estar social consideravelmente diferentes”.²⁰ As implicações desses problemas foram as seguintes:

“Num primeiro momento, após analisar as lições extraídas das duas avaliações, o Conselho de Administração endossou diversas recomendações do corpo técnico do FMI e dos avaliadores externos, visando aumentar a eficácia dos programas apoiados pelo ESAF. Posteriormente, ficou evidente que era preciso tomar medidas mais ambiciosas e mais amplas, sobretudo para garantir que o alívio da dívida no âmbito da Iniciativa HIPC reforçada — cuja criação também foi decidida nessa época — tivesse um impacto mais significativo em termos de redução da pobreza”. (FMI- Gabinete de Avaliação Independente, 2003:4)

A percepção que se gera, é de que os problemas detectados pela avaliação externa condicionaram a elaboração do PARPA I, ou seja, a ineficiência na aplicação do financiamento que condicionaria um impacto insignificante em termos de redução da

¹⁹ FMI - Mediante solicitação de um país membro, o FMI concede um empréstimo no quadro de um “acordo” que, quando apropriado, pode estipular políticas e medidas específicas que o país concordou em implementar para solucionar os problemas do balanço de pagamentos.

²⁰ FMI- GAI. Avaliação dos Planos Estratégicos de Redução da Pobreza e do Programa de Financiamento para Redução da Pobreza e Crescimento Documento de Estudo/Termos de Referência 31 de Janeiro de 2003

pobreza é um factor exógeno da concepção do PARPA I. É nesse sentido que o BM e o FMI desenvolveram uma nova abordagem de apoio aos programas de ajustamento e reforma nos países de baixa renda, incluído Moçambique. “O desenvolvimento da estratégia de Moçambique para a redução da pobreza permitiu ao FMI mudar os seus novos empréstimos dos termos da Facilidade de Ajustamento Estrutural para os da Facilidade para o Crescimento e Redução da Pobreza (PRGF).” (RELATÓRIO DE MOÇAMBIQUE, 2006:13) O que era realçado nessa abordagem era o desenvolvimento de estratégias de redução da pobreza pelos próprios países, por intermédio de um novo mecanismo: o PERP.²¹

²¹ Versão incorporada no PARPA (2000-2004) e que antecede o PARPA I (2001-2005)

CAPÍTULO II

1. PARPA I COMO INSTRUMENTO DE PROGRAMAÇÃO DO GOVERNO

Neste capítulo, temos como objectivo identificar o enquadramento do PARPA I dentro de sistema de planificação, necessariamente o “escalão” de planificação em que o PARPA I se enquadra, das três possibilidades para o planeamento existentes, a curto, médio e a longo prazo. E, por seu turno, estabelecer uma hierarquia entre os documentos de programação existentes no país.

2.1 Sistema de Planificação

Para FRANCISCO (2005) o enquadramento histórico do sistema de planificação em Moçambique o ano de 2005 inicia com um conjunto de novidades que originariam mudanças significativas na perspectiva de planeamento do desenvolvimento do país. As mudanças referidas são:

- o desenvolvimento do planeamento estratégico de médio e longo prazo, através da adopção de instrumentos tais como, Agenda 20-25, o Programa do Governo, o PARPA, o Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP), Programas Estratégicos Sectoriais, Provinciais e Distritais;
- a articulação do plano de desenvolvimento com políticas sectoriais;
- o melhoramento da gestão fiscal, em particular na programação e gestão orçamental;
- a harmonização do conjunto de instrumentos de planeamento existentes no país (MPF, 2004).²²

Portanto, como se pode observar o período que procede a elaboração do PARPA I, é de grandes mudanças a nível do sistema de planificação, no que concerne a adopção de mecanismos como Apropriação, Harmonização, Alinhamento, Gestão de Resultados e Responsabilidade Mútua²³, contudo a lógica de planificação que antecede esse período segue praticamente a mesma perspectiva. Neste sentido o PARPA II conservou, as características inerentes ao PARPA I, sobretudo as de instrumento de médio prazo no

²² Programa do Governo, Plano Económico e Social, Orçamento do Estado, CIMP, PARPA

²³ Ver Moçambique: Avaliação de Declaração de Paris. Maputo Dezembro de 2010.

sistema de planeamento e orçamento público, com função particular de mobilização de recursos externos.

2.2 Enquadramento Institucional do PARPA I

Segundo FRANCISCO (2005) o PARPA, na sua qualidade de instrumento de médio prazo (por um período de 5 anos), posiciona-se entre os instrumentos de curto prazo (Programa do Governo, PES, Orçamento de Estado) e os instrumentos de longo prazo (Objectivos do Milénio – até 2015; Agenda 2025, até 2025). Para MAGENGE (2010) o sistema de planificação adoptado pelo Governo da República de Moçambique inclui vários instrumentos de médio e curto prazo, e destaca, a médio prazo, o PARPA, e o CFMP. Deste modo o PARPA I define o seu enquadramento institucional como um instrumento de programação de médio prazo do sistema de planeamento público.

Tabela 5: Instrumentos de planificação e o seu enquadramento institucional

INSTRUMENTOS DO SISTEMA DE PLANEAMENTO PÚBLICO	HORIZONTE TEMPORAL	PREPARAÇÃO	APROVAÇÃO
PROGRAMAÇÃO DE MÉDIO PRAZO			
PLANOS ESTRATÉGICOS SECTORIAIS/PROVINCIAIS	quinquenal/trienal	Ministérios Sectoriais com a coordenação do MPF	Conselho de Ministros
PLANO DE ACÇÃO PARA A REDUÇÃO DA POBREZA ABSOLUTA	quinquenal	Ministérios Sectoriais com a coordenação do MPF	Conselho de Ministros
CENÁRIO FISCAL DE MÉDIO PRAZO	quinquenal	Ministérios Sectoriais com a coordenação do MPF	Conselho Económico Conselho de Ministros
PROGRAMA TRIENAL DE INVESTIMENTO PÚBLICO	trienal	Ministérios Sectoriais com a coordenação do MPF	Conselho de Ministros Assembleia da República
PLANOS OPERACIONAIS			
PLANO ECONÓMICO E SOCIAL	anual	Ministérios Sectoriais com a coordenação do MPF	Conselho de Ministros Assembleia da República
ORÇAMENTO DO ESTADO	anual	Ministérios Sectoriais com a coordenação do MPF	Conselho de Ministros Assembleia da República

Fonte: PARPA I

O sistema de planificação em Moçambique assenta em três princípios operativos: (i) os instrumentos estratégicos de planificação a médio e longo prazo devem orientar os instrumentos anuais, que são mais operativos; (ii) o plano e o orçamento anuais devem ser consistente entre si; e (iii) o sistema deve ser inclusivo e abarcar tudo, de modo que todas as actividades, receitas e despesas nele estejam incluídas (MPF, 2004).

Entretanto, como se pode notar, os instrumentos do sistema nacional de planificação relacionam-se entre si (ver anexo 4). Os instrumentos de médio e curto prazo desempenham funções distintas no sistema. Os instrumentos de médio prazo (PARPA, PQG, CFMP) são orientadores dos instrumentos de curto prazo que são operativos (PES e OGE).

Assim sendo, o PARPA I, 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 anualmente através de um plano, que é o PES e a partir do OGE. Neste caso para que o PARPA I tornar-se operacional, é necessário um recurso, este recurso é o OGE.

Por seu turno, em termos constitucionais, o processo de aprovação do PQG, do PES e do OGE vêm descritos na Constituição da Republica nos artigos (128-130 e 198 respectivamente). Estes três instrumentos têm um papel fundamental no sistema de planificação e são submetidos à aprovação da AR, acompanhados dos relatórios sobre as grandes opções globais e sectoriais, incluindo a respectiva fundamentação (FRANCISCO, 2005). Todavia, este processo já não acontece com o PARPA I, ou seja em termos constitucionais não há lugar para se falar do PARPA I. Mas em termos institucionais como foi visto, há uma integração do PARPA I no sistema de planificação.

Mas por outro lado, um dos maiores desafios que o sistema de planificação enfrenta é a integração e harmonização dos diferentes instrumentos de planificação. O facto é que tanto no PARPA I bem como no PQG a questão da pobreza aparece como o principal assunto da agenda de Governo e ambos Planos tem o mesmo período de operacionalização, de 5 anos, contudo de ponto de vista organizacional, o programa do Governo inspira-se no compromisso eleitoral do partido no poder, e nele baseia-se o PES e o Orçamento do Estado submetidos anualmente à aprovação da AR. O anexo 4,

apresenta o organigrama da relação esquemática e de hierarquia entre o Programa do Governo e o PARPA I. Este Plano encontra-se hierarquicamente subordinado ao Programa do Governo, como um plano de médio prazo ao qual se subordinam os planos estratégicos sectoriais e territoriais, assim como o CFMP.

CAPÍTULO III

2. PARPA I, ACTORES E SUAS CONTRIBUIÇÕES

Moçambique é um dos países que beneficiou de Iniciativa designada HIPC que tinha como objectivo central perdão da dívida ao nível dos países pobres por parte dos doadores. Cada um dos actores envolvidos contribuiu na elaboração do documento final, condição exigida para o perdão da dívida mas também põe-se em causa a exclusão dos actores internos relevantes nesse processo. O presente capítulo explica o processo que culminou com a harmonização dos actores, e o processo interno seguido em Moçambique tendo em consideração os depoimentos dos actores envolvidos.

3.1 O processo que culminou com a harmonização dos actores em volta do PARPA I

O processo de harmonização dos parceiros de ajuda externa iniciou com os esforços a volta do PARPA I (2001-2005), tendo sido reforçado no contexto do PARPA II (2006-2010). Por conseguinte, um grupo de doadores, inicialmente constituído por 13 doadores bilaterais, a Comissão Europeia e o Banco Mundial, conhecido por Parceiros de Apoio Programático (PAPs), que prestavam Apoio Programático ao País, adoptou o PARPA como a base para o seu engajamento com o GdM (EURODAD, 2008:10).

Um grupo mais amplo de doadores bilaterais apoiou a Facilidade de Ajustamento Estrutural do FMI na forma de apoio à balança de pagamentos a partir de 1990. Duas medidas do HIPC para o alívio da dívida desde 1996/97 e a discussão depois a eventual aprovação pelo Banco Mundial do PARPA em 2001, criaram as condições para o alinhamento dos doadores à volta de uma estratégia acordada para a redução da pobreza.²⁴

²⁴ Avaliação Conjunta do Apoio Orçamental Geral 1994-2004 (Relatório de Moçambique Maio de 2006)

Neste sentido, no que diz respeito a harmonização dos actores, o aspecto interessante a considerar em função destas evidências é o papel do GdM, do um lado, na necessidade de aliviar a dívida externa e reduzir a pobreza absoluta e os doadores bilaterais, por outro lado, na exigência duma plataforma consistente que pudesse contribuir no crescimento económico e na redução gradual da pobreza absoluta. Como observa a pesquisa (EURODAD/ CAFOD, 2008: 9) a introdução da abordagem da Poverty Reduction Strategy (PRS), na base dos compromissos dos países recipientes da ajuda e dos doadores no âmbito do Consenso de Monterrey e da Declaração de Roma, é que vai impulsionar a procura de novas formas de interacção e coordenação entre os governos dos países recipientes e os doadores, e entre estes últimos que apostaram em 2000 no apoio a estratégia do Governo Moçambicano para a redução da pobreza. Sendo que a aprovação em Setembro de 2001 pelo FMI e o BM do PARPA 2001 – 05 forneceu uma base formal para o alinhamento dos doadores à volta da estratégia governamental de redução da pobreza, e facilitou o primeiro acordo dos doadores para coordenar o apoio sectorial (RELATÓRIO DE MOÇAMBIQUE, 2006:4).

Entretanto, para além dessas evidências sobre a harmonização dos actores e o papel que coube a cada um deles, ficou evidente que são dois actores envolvidos nesse processo, o GdM e os doadores, onde o Governo elabora o documento como condição do alívio a dívida externa e redução da pobreza e apresenta aos doadores que decidiram de acordo com os critérios por eles definidos, como sendo adequados para o alcance dos objectivos propostos, ou seja os doadores aparecem nesse processo com a última palavra.

Como observa NEGRÃO (2002) o país tem autonomia na elaboração do PARPA, com base nas suas estratégias o faz sem nenhuma condição, mas porém nota-se aqui um condicionalismo (compatibilidade entre as estratégias elaboradas pelo governo moçambicano e os requisitos impostos pelos doadores).

3.2 Processo de Consulta à Sociedade Civil como parte da preparação do PARPA I

Constitui prática consagrada no sistema de planeamento do Governo de Moçambique, a auscultação, através de consultas, bem como o envolvimento directo dos sectores

organizados da sociedade no processo de planeamento e programação nos níveis central (sectorial), provincial e distrital²⁵.

Os principais instrumentos de definição e operacionalização das políticas e estratégias governamentais, tais como o PES, PARPA, CFMP, e outros contam, em distintas fases da sua elaboração com intenso trabalho de envolvimento dos sectores interventivos que, por sua vez, recorrem-se das contribuições recebidas dos principais intervenientes económicos e sociais e dos demais colocados pelos sectores sociais (MPF, 2001).

Entretanto, a Formação da Agenda não é unicamente responsabilidade do Governo com o papel de desenhar e implementar os instrumentos, estratégias de planificação tais como o PARPA I, mas também, de outros intervenientes, como a Sociedade Civil no fornecimento de dados cruciais extraídos das audiências e consultas que posteriormente são colocados à disponibilidade dos planeadores. Dado que o objectivo último das consultas é apresentar e, na medida do possível incluir no PARPA I as questões cruciais levantadas pelos sectores sociais, apresenta-se uma síntese no qual se procura representar de maneira sistematizada, as principais prioridades apontadas pela sociedade no processo de consulta.

3.3 Actores envolvidos na concepção do PARPA I e as suas respectivas contribuições

Conforme já foi esclarecido nos capítulos anteriores o PARPA I é um documento elaborado pelo Governo tendo contado com participação dos parceiros externos, cada actor na concepção teve uma função que se evidenciou ao longo de todo processo, obedecendo deste modo a perspectiva Funcionalista. Era difícil elaborar um plano que o contexto da sua existência tem a ver com os acordos que o GdM tem com o BM e FMI, cada um dos países que na altura tinha assinado esses acordos era obrigado a produzir um instrumento denominado PERP, então nesse contexto esse documento é que permitia os acordos financeiros.²⁶

²⁵ MPF (2001) Documento de Estratégia e Plano de Acção para a Redução da Pobreza e Promoção do Crescimento Económico

²⁶ Alfredo Mutumbene Técnico Superior da Direcção de Planificação entrevista realizada no dia 10 de Maio de 2012

“O papel do Governo sempre foi de liderar o processo, o Governo é quem tem que elaborar esse instrumento e fazer a ligação com o PQG, por meio do MPD fazer a coordenação do processo com outros ministérios para se elaborar o documento, olhado para aquilo que são os objectivos do PQG e dos Planos Estratégicos de cada um dos sectores, então é o Governo que coordena o processo, que elabora os termos de referência que faz os contactos, que organiza os grupos de trabalho e que compila o próprio documento para que seja levado depois ao Conselho de Ministros para a aprovação.”²⁷

A percepção que se gera, é que PARPA I é um documento do Governo elaborado devido a exigência dos parceiros que para efectuarem o financiamento queriam uma definição clara do que o governo iria fazer para redução da pobreza. A partir deste facto, olhando-se numa perspectiva da Janela de Oportunidades constata-se que o GdM teve na concepção do PARPA I uma oportunidade para advogar a entrada de possíveis soluções para a pobreza absoluta e para impulsionar atenção sobre problemas de alto nível os de endividamento. Com efeito, este processo não reserva nenhum espaço constitucional a este documento.

É neste sentido que, PEREIRA (2008) observa que na Constituição a AR 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 aprovação do PARPA é feita pelo conselho de Ministros e não pela AR. É nessa lógica que uma das nossas entrevistadas observa:

“Na prática são todos mesmos documentos, portanto o PARPA I não se desagrega do PQG nem o PES sai fora do PARPA. Contudo as comissões da AR não intervieram no PARPA I. A AR rege-se por aquilo que está definido na constituição e no regimento naquilo que se refere aos instrumentos que aprova e dentro desses instrumentos não consta o PARPA.”²⁸

²⁷ Entrevista com Alfredo Mutumbene

²⁸ Maria Videira, Presidente da Comissão do Plano e Orçamento da Assembleia da Republica em 2000-2001 entrevista realizada em Maputo no dia 08 de Maio de 2012

Neste sentido, no que diz respeito ao quadro constitucional, legal dos instrumentos fundamentais que devem ser submetidos à aprovação da AR, acompanhados dos relatórios sobre as grandes opções globais e sectoriais, o PARPA I não faz parte e por conseguinte:

“No primeiro PARPA não houve qualquer intervenção da AR na elaboração nem no acompanhamento, porque o acompanhamento que a AR fazia era do PES e do OE, por conseguinte a AR não se virava a fazer um acompanhamento dum documento que ela não tinha aprovado e que naquela altura desconhecia.”²⁹

Por outro lado, os entrevistados das Organizações da Sociedade Civil (OSC) admitem que foram chamados para tecer a sua opinião sobre os aspectos cruciais que deviam ser incluídos no documento final que estava no processo de apreciação. Contudo, os entrevistados foram unânimes em afirmar que no lugar de uma auscultação para obter comentários sobre a versão preliminar do PARPA I e apresentar questões cruciais, houve simplesmente uma consulta sem espaço a opinião, por conseguinte as organizações envolvidas não assumem o seu papel de se envolver efectivamente na formação da agenda do PARPA I.

“No PARPA I todo o processo foi liderado pelo governo desde a definição dos grupos de trabalho, por isso chegamos a criticar, o facto de sermos chamados para vir carimbar, pelo facto, nós chegamos a questionar se é auscultação ou consulta, porque muitas das vezes era mesmo consulta éramos dados uma pilha de papel e perguntados o que acha disso e aquilo, sem dar tempo para questionar e opinar.”³⁰

A luz da perspectiva Funcionalista a concepção do PARPA I por afectar os interesses sociais deve incluir também as OSC e a AR. No entanto, nota-se nesse processo uma disfunção, no que se refere aos aspectos da formação de opinião, por parte da Sociedade Civil e a não coordenação com a própria AR na avaliação do PARPA preliminar tende a não produzir mudanças satisfatórias.

²⁹ Entrevista com Maria Videira

³⁰ Marta Cumbi, Directora de Cooperação e Advocacia da FDC entrevista realizada em Maputo no dia 05 de Abril de 2012

O que explica essa situação de consulta no lugar de auscultação para a definição das questões que seriam acomodadas no PARPA I é o facto do GdM, ter antes elaborado o PARPA (2000-2004) que serviu de principal plataforma de consulta “como o primeiro esforço de providenciar um instrumento de política, de carácter abrangente, integrado e explícito para a redução dos níveis de incidência da pobreza absoluta em Moçambique” (PARPA, 2000-2004:7).

“A fraqueza é que o PARPA I tendo sido a génese, encontrou a Sociedade Civil desprevenida, não preparada para o efeito, o Ministério de Plano e Finanças tinha técnicos estrangeiros e nacionais preparados para o efeito.”³¹

Contudo, no âmbito das condições para o alinhamento dos doadores à volta de uma estratégia acordada para a redução da pobreza, o PARPA (2000-2004) foi reestruturada para o PARPA I (2000-2005) de modo a ser um documento eficaz e fortemente apropriado pelo governo. Esse facto é elucidado por uma das nossas entrevistadas:

“Felizmente para o nosso país o governo já estava a elaborar um plano de reduzir a pobreza, bem antes da directiva internacional em termos de estrutura daquilo que o documento deveria ter, o governo já tinha ajustado o documento interno, aquilo que era a demanda a nível internacional por parte dos doadores.”³²

Portanto, como se pode observar a luz do modelo de Janela de Oportunidade, em alguns momentos, as janelas se tornam um diagnóstico. A legislação se tornou renovável na agenda do calendário, tendo se criado oportunidades para mudar o PARPA (2000-2004).

Os nossos entrevistados dizem terem passado pelo processo de auscultação, mas que as questões cruciais apontadas nesse processo não foram acomodadas no PARPA I, traduzindo-se num papel sem efeitos. Entretanto, para estes actores a Matriz de Demandas dos Sectores da Sociedade Consultados não foi acolhida pelo Governo. “Um conjunto de orientações e princípios que o Movimento Sindical defende e que foi registado mas que

³¹Dulce Mavune, Coordenadora da ORAM (Associação Rural da Ajuda Mútua) entrevista realizada em Maputo no dia 27 de Março de 2012

³² Entrevista com Marta Cumbi, 05 de Abril de 2012

não foi acomodado no PARPA I.”³³ De acordo com o Coordenador de Programas de Associação dos Aposentados de Moçambique, a contribuição da Sociedade Civil foi fraca e tendo sido fraca os seus anseios não foram incluídos no PARPA I.³⁴

As constatações acima expostas indicam que as prioridades apontadas pelas OSC na auscultação da versão preliminar do PARPA I não foram acomodadas no documento definitivo e as prioridades que foram tomadas em consideração são as que coincidem com as recomendações externas, esse facto pode ser observado no anexo 5 da Matriz de Demandas dos Sectores da Sociedade Consultados, só a I e a VII prioridade foi acomodada no PARPA I. Na percepção de um dos nossos entrevistados:

“A lista daquilo que achamos ser importante é recebida mas na alocação dos recursos para a implementação dessas prioridades a Sociedade Civil não faz parte. O que significa que o que nós achamos como prioridade os que alocam os fundos podem não considerar prioridade.”³⁵

Posto isto, o processo de concepção do PARPA I, evidenciou as prioridades impostas pelos doadores, e por consequência, reduziu o espaço de acomodação das principais prioridades apontadas pela sociedade no processo de consulta.

“É que os recursos só são alocados por parte dos doadores onde eles consideram um sector prioritário, a título de exemplo o governo de Moçambique desde sempre considerou o sector produtivo como sendo prioridade, mas que as instituições internacionais no processo de concepção do PARPA I, não acataram a proposta ligada a esse sector.”³⁶

³³Florêncio Caetano e Moêsseis Zanova, Quadros da OTM, para Areia de Relações Jurídico Laborais e Sociais entrevista realizada no dia 05 de Abril de 2012

³⁴Condes Fernandes Coordenador de Programas de Associação dos Aposentados de Moçambique (APOSEMO) entrevista realizada em Maputo no dia 11 de Abril de 2012

³⁵Entrevista com Marta Cumbi, 05 de Abril de 2012

³⁶Humberto Zaqueu, Oficial de Pesquisa e Investigação de Grupo Moçambicano da Dívida (GMD) entrevista realizada em Maputo no dia 07 de Maio de 2012

Portanto, as conclusões que podemos chegar são de que embora a participação das OSC no processo de definição da lista de principais problemas da sociedade tenha obedecido parcialmente os critérios consagrados no sistema de planeamento do GdM a auscultação através de consultas. Contudo a acomodação das questões cruciais apontadas pelas OSC não foram tomadas em consideração pelas seguintes razões: i) o PARPA I tanto para o GdM assim como para as OSC era a primeira experiência; ii) este documento foi concebido num período em que as OSC estavam numa fase de crescimento e iii) numa relação de dependência quem aloca os recursos financeiros é quem dita as prioridades.

As implicações da diminuta participação das OSC, no processo de concepção do PARPA I, são resumidas na frustração das expectativas desses actores e para uma conseqüente insatisfação dos moçambicanos. As implicações orçamentais do PARPA I são na ordem dos 1,8 biliões de dólares americanos, sendo 34% para a educação, 32% para infra-estruturas, 25% para a saúde e os restantes 8% para o sector da agricultura. Contudo no processo da elaboração da matriz das prioridades que deviam ser acomodadas no PARPA I, as OSC particularmente a Organização dos Trabalhadores de Moçambique (OTM), falaram da necessidade de se olhar para a área agrícola, o que não se verificou. No entanto, a pobreza tende a ser crescente nas zonas rurais, propícias a prática da agricultura.

Algumas das OSC, apostavam na formação técnico profissional como sendo prioridade para futuros desafios, as implicações da não consideração desse aspecto, são as de que hoje em dia o país fala a linguagem de mega projectos. Por conta disso, muitos moçambicanos não tem possibilidades de emprego em função da falta duma formação técnico profissional altamente qualificada, essa pode ser vista como sendo uma conseqüência a longo prazo de não se tomar em consideração a visão das OSC.

CAPITULO IV

3. CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como principal questão de partida saber qual foi o processo de concepção do PARPA I e que papel foi reservado ao Governo e aos actores extra-estatais. Da apresentação e interpretação de dados chegamos a conclusão de que o PARPA I sendo resultado da recomendação externa como condição do alívio da dívida, a sua estrutura tinha que se adequar as exigências, critérios e avaliações externos, o que vai limitar o protagonismo do GdM. Por outro lado, a participação das OSC limitou-se à uma simples consulta, comentários sobre a versão preliminar do PARPA I, sem espaço para qualquer tipo de intervenção transformadora, sem possibilidades para formar correntes de opinião em torno do PARPA I, a sua única intervenção foi a Matriz de Demandas que não teve nenhum efeito, pelo facto de não ter sido inserido no documento final. E validou-se deste modo a nossa hipótese básica de que o processo de concepção do PARPA I caracterizou-se pela harmonização dos actores em que se evidenciou o papel dos parceiros externos em detrimento do limitado protagonismo do GdM aliado ao papel sem efeito dos actores extra-estatais.

A segunda questão que o estudo propunha-se a responder foi de saber até que ponto a definição das prioridades do PARPA I reflecte a matriz demandada pelas Organizações da Sociedade Civil. Neste aspecto em particular, dos dados analisados, chegamos a conclusão que o GdM no processo de concepção do PARPA I consultou as OSC sobre a versão preliminar do PARPA I, tendo elaborado uma matriz com o papel de subsidiário para ser colocado à disposição dos planeadores, um leque de questões estruturais e conjunturais que, segundo as OSC careciam de resolução no âmbito do PARPA I. Contudo as questões cruciais dessa matriz não foram acomodados no documento final. A não inserção da matriz elaborada no processo de consulta às OSC, vai criar um distanciamento entre as prioridades do PARPA I e as questões cruciais demandadas pelos actores extra-estatal.

Portanto, a principal conclusão a que se chega com este estudo, é que se confere um limitado protagonismo ao GdM no processo de concepção do PARPA I porque ficou evidente que não cabe a esse actor decidir sobre o que deve ou não ser acomodado no PARPA I, por uma razão óbvia dentro duma relação de dependência em que o PARPA I

foi concebido sem a observação e aplicação das cinco prioridades da Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda: Apropriação, Harmonização, Alinhamento, Gestão de Resultados e Responsabilidade Mútua e sem uma Política de Cooperação sem essas plataformas com certeza quem aloca os recursos financeiros é quem dita as prioridades o que limita o papel dos países parceiros.

A outra conclusão a que chegamos com o estudo é que dentro do Ciclo das Políticas Públicas a concepção do PARPA I, não obedeceu o processo normal da Formação da Agenda, porque no lugar de se definir a lista de principais problemas da sociedade, de se formar correntes de opinião e se seleccionar as prioridades que são acomodadas na política que se pretende elaborar. Foi elaborada a versão preliminar do PARPA I pelo GdM que posteriormente passou pela apreciação das OSC, não tendo sofrido alterações. Mas por sua vez esse processo incluía também encontros com os principais doadores internacionais, designadamente organismos multilaterais, internacionais e governos, com finalidade de auscultar e obter comentários sobre a versão preliminar do PARPA I. Entretanto é com as recomendações dos doadores que o PARPA I ganha uma nova dinâmica de ponto de vista das prioridades e objectivos.

Ainda neste contexto, a razão da não participação da AR nesse processo é devido ao facto dessa instituição reger-se por aquilo que esta estipulado na Constituição da Republica e no Regimento da AR, ou seja só aprecia, aprova e fiscaliza as Políticas e Planos que constam desses dois instrumentos e o PARPA I não consta dos mesmos. Esta é a razão do desenquadramento constitucional do PARPA I.

Por último, mediante as nossas constatações, recomendamos que há uma necessidade de incluir os diversos anseios das diferentes classes sociais no processo de concepção dos planos de desenvolvimento. Para isso é necessário que haja aumento da participação do cidadão nos processos de agendamento e de tomada de decisões. Caso contrário continuaremos a assistir um considerável reconhecimento de Moçambique como um dos países que se compromete com os critérios impostos pelos doadores e deste modo se beneficiar de notáveis fluxos de ajuda externa, mas que a pobreza como um problema real dos moçambicanos vai teimar em persistir.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. AWORTWI, Nicholas & NUVUNGA, A. (2008) **Ajuda Externa, Governação e Desenvolvimento Institucional em Moçambique**. Maputo
2. BARDIN, L.(1977) **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Portugal: Edições 70
3. DAHL, Robert A. (2000) **Democracia**. Lisboa: actividades editoriais.
4. DUVERGER, Maurice. (1972) **Sociologia Política**. 3ª ed. Barcelona
5. GIDDENS, Anthony (2000) **Sociologia**. 2ª ed. Lisboa: Fundação Colouste.
6. MARCONI, Maria de Andrade & LAKATOS Eva M. (2003) **Fundamentos de Metodologia Científica**, 6ª ed. Editora Atlas. São Paulo.
7. MARCONI, Maria de Andrade & LAKATOS Eva M. (2009) **Metodologia Científica**, 5ª ed. Editora Atlas S.A, São Paulo.
8. MINAYO, Maria Cecília de Souza. (2006) **O desafio do conhecimento**. São Paulo.
9. MONTEIRO, Viana Jorge. (1982) **Fundamentos da política pública**. Editora Idea, Rio de Janeiro.
10. PAVIA, José Francisco. (2000) **Economia e Política, Moçambique e as Instituições da Bretton Woods**.
11. PEDONE, Luís. (1982) **Formulação, Implementação e Avaliação de políticas públicas**.
12. SABATIER, P.A. (1991). **Toward better theories of the policy process**. Political Science and Politics, vol.24, n.2.
13. SOBHAN, R. (1996) **Aid Dependency and Donor Policy: The case of Tanzania with Lessons from Bangladesh's Experience'**, In Sida (1996) **Aid Dependency, Causes, Symptoms and Remedies**; Project 2015, Stockholm.
14. QUIVY, R. & CAMPENHOUDT, Luc. Van, (1998) **Manual de Investigação em Ciências Sociais**, 2ªed. Gradiva – Publicações, Lda. Lisboa.
15. LASSWELL, Harold. (1936) **Política: quem ganha o quê, por que e que diferença faz**. (Trad. de Marco Aurélio Chiado). Brasília da UnB, 1984. Obra clássica da ciência política originalmente publicada em.
16. KINGDON, J.W. (1995). **Agendas, alternatives and public policies**. 2 ed. New York: Harper Collins College.

II. ARTIGOS PUBLICADOS EM REVISTAS CIETIFICAS

1. ARRETCHE, Marta T. S. (1999). **Tendências no estudo sobre avaliação**. In: RICO, Elizabete Melo (org). São Paulo: Cortez/IEE, p.29-39.
2. CASTELO-BRANCO, Carlos. (2011) **“Dependência de Ajuda Externa, Acumulação e Ownership. Contribuição para um debate de economia política”**. IESE, Maputo, n° 7.
3. NEGRAO, José. (2002) **PARA QUE O PARPA RESULTE! (reflexão epistemológica sobre um processo candente)**.
4. NEGRAO, José. (2003) **“Como induzir o desenvolvimento em África? O Caso de Moçambique.”** In: o economista, Lisboa, n°. 61.
5. OSMAN & SAÚTE. (2010) **“Moçambique no Mundo a Competição Subtil”**, Luís de Brito et all (org), *Desafios para Moçambique 2010*, Maputo.
6. PEREIRA, Amílcar F. (2008) **“Processos de elaboração de Políticas Públicas em Moçambique: O caso do PARPA e do Programa Quinquenal do Governo”**. CODESRIA, Yaoundé

III. DISSERTAÇÕES

1. ALVES, Sara Simone. **Programas de Ajustamento Estrutural Na óptica do papel do Estado na África a Sul do Saara**. (2002). 115 p. Dissertação, Mestrado, Universidade Técnica De Lisboa - Instituto Superior de Economia, 2002.
2. NYAKADA, Vasco P. **Lógica Administrativa do Estado Moçambicano (1975 - 2006)**. (2008). 162 p. Dissertação, Mestrado, Universidade de Brasília, 2008.
3. NIQUICE, António R. **Opções de Redução da Pobreza em Moçambique: Estudos do Plano de Acção Para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA)**. (2010). 157 p. Dissertação, Mestrado, Instituto Superior de Administração Publica (ISAP), 2010.

VI. DOCUMENTOS CONSULTADOS

1. **Avaliação do Processo dos Planos Estratégicos de Redução da Pobreza (PERP) e dos Acordos no Âmbito do Programa de Financiamento para Redução da Pobreza e Crescimento (PRGF)**. 6 de julho de 2004.

2. **Avaliação dos Planos Estratégicos de Redução da Pobreza e do Programa de Financiamento para Redução da Pobreza e Crescimento.** FMI- GAI. Documento de Estudo/Termos de Referência 31 de Janeiro de 2003.
3. **Avaliação Conjunta do Apoio Orçamental Geral 1994 – 2004.** Relatório de Moçambique. Maio de 2006
4. Assembleia da República (2004). **Constituição da República 2004.** Maputo.
5. Bart van den Boom (2011). **Análise da pobreza em Moçambique Situação da pobreza dos agregados familiares, malnutrição infantil e outros indicadores 1997, 2003, 2009.**
6. EURODAD / CAFOD. **Moçambique. Uma análise independente da apropriação prestação de contas no sistema de ajuda ao desenvolvimento.** Janeiro de 2008
7. **Relatório Sobre os Resultados Finais do Inquérito às Famílias na Cidade de Maputo 1993.**
8. Instituto Nacional de Estatística (2004). **Relatório Final do Inquérito aos Agregados Familiares sobre Orçamento Familiar, 2002/03.**
9. MAGENGE, Agostinho. **Projecto De Coordenação, Planificação e Monitoria do Desenvolvimento. Relatório De Avaliação Intermédia dos Resultados do CPAP.** Maputo, Dezembro de 2010.
10. Ministério do Plano e Finanças. (2001) **Documento de Estratégia e Plano de Acção para a Redução da Pobreza e Promoção do Crescimento Económico.**
11. Ministério do Plano e Finanças. FRANCISCO, António (2005). **Preparação da Metodologia do PARPA II Papel e Funções do PARPA no Sistema de Planeamento. Documento para debate.** 2005.
12. Ministério do Plano e Finanças. (2004) **Orientação para a Preparação e Elaboração das Propostas do Plano Económico e Social e Orçamento do Estado para o ano de 2005.**
13. Ministério da Planificação e Desenvolvimento. (2010) **Moçambique: Avaliação da Declaração de Paris.**
14. Ministério da Planificação e Desenvolvimento, Unidade de Alívio à Pobreza. (1995) **Estratégia para a Redução da Pobreza em Moçambique.**
15. República de Moçambique (2001). Conselho de Ministros. **Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta I (2001-2005) – PARPA.** Maputo.

16. República de Moçambique (2006). Conselho de Ministros. **Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta II (2006-2009) – PARPA**. Maputo.
17. República de Moçambique (1998). **Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano**.
18. República de Moçambique (2010). **Relatório sobre os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio**.

V. SITES

1. [http: www.upis.br/dinamicadenegocio/arquivos/2%20modelo de política pub](http://www.upis.br/dinamicadenegocio/arquivos/2%20modelo%20de%20pol%C3%ADtica%20pub).

VI. FONTES IMPRESSAS

1. Notícias, **Para o perdão da dívida do FMI e BIRD. Moçambique na lista de países preferenciais**, Maputo, Terça, 3 de Janeiro de 2001: 9.

ANEXO 1: GUIÃO DE ENTREVISTAS

I. Guião de entrevista para o Governo

1. Qual foi o papel do Governo no processo de concepção do PARPA I?
2. Porquê da razão de não envolvimento da SC
3. Qual foi o critério usado na identificação dos sectores tidos como prioritários para a redução da pobreza?
4. O PARPA é um instrumento do Governo financiado pelos doadores, por essa razão, podemos afirmar que é um documento onde os doadores ditam as prioridades?
5. Esse plano terá sofrido alguma mudança desde a sua elaboração, o Governo elaborou, apresentou aos parceiros e recebeu o orçamento sem imposição?

II. Guião de entrevista para a Assembleia da Republica

1. Qual foi o papel da Assembleia na concepção do PARPA I?
2. Qual foi o posicionamento das bancadas em relação a relevância deste documento? Terá sido aprovado por unanimidade?
3. Em que medida, o PARPA I é consentâneo como os Planos quinquenais do Governo?
4. 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 pelas actuações dos Doadores.

III. Guião de entrevista para as Organizações da Sociedade Civil (OSC)

1. Qual foi o papel da Sociedade Civil na concepção do PARPA I?
2. Qual era o posicionamento da organização no que respeita a necessidade de um documento como este?
3. Que contributos esta organização deu na discussão do plano?
4. As contribuições da organização estiveram reflectidas no documento final?
5. Quais são as forcas, fraquezas, oportunidades e ameaças que a organização identificou neste plano?

ANEXO 2: QUADRO DAS PESSOAS ENTREVISTADAS

Nome do Entrevistado	Local/Instituição	Cargo	Data e Hora
Alfredo Mutumbene	Ministério de Planificação e Desenvolvimento (MPD)	Técnico Superior da Direcção Nacional de Planificação	10/05/2012 09:15 H
Maria Virgínia de Sousa Videira	Centro de Processamento de Dados (CPD)	Presidente da Comissão do Plano e Orçamento da Assembleia da Republica em 2000-2001	08/05/2012 09:25
Dulce Mavune	Associação Rural da Ajuda Mútua (ORAM)	Coordenadora	27/03/2012 09:00
Florêncio Caetano e Moêsseis Zanova	Organização dos Trabalhadores de Moçambique (OTM), Central Sindical	Quadros para Área de Relações Jurídico, Laborais e Sociais	05/04/2012 09:00
Marta Cumbi	Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade (FDC)	Directora de Cooperação e Advocacia	05/04/2012 12:00
Condes Fernandes	Associação dos Aposentados de Moçambique (APOSEMO)	Coordenador de Programas	11/04/2012 16:30
Humberto Tobias Zaqueu	Grupo Moçambicano da Dívida (GMD)	Oficial de Pesquisa e Investigação	07/05/12 17:30 H

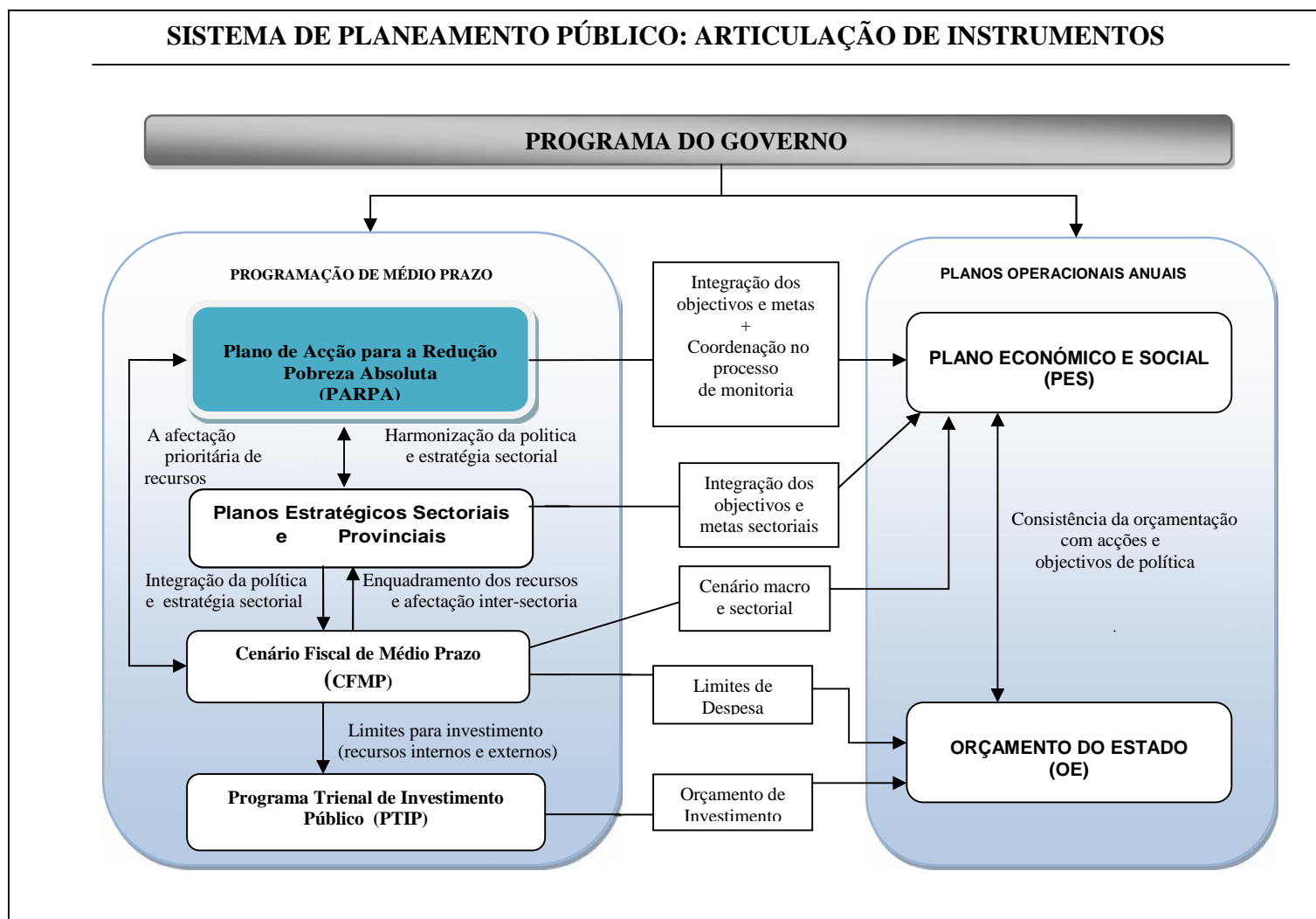
ANEXO 3: CRONOLOGIA LIGADA À REDUÇÃO DA POBREZA

Data	Acontecimento
1989	Transformação do Programa de Reabilitação Económica (PRE) no Programa de Reabilitação Económica e Social (PRES) Criação da Unidade das Dimensões Sociais do Ajustamento na Comissão de Planeamento
1990	Criação do gabinete de Apoio aos Grupos Populacionais Vulneráveis Estratégia de Alívio da Pobreza
1993	Plano de Reconstrução Nacional
1994	Criação da Unidade de Alívio da Pobreza no MPF Primeiras eleições multipartidárias
1995	Programa de Governo 1995-99 Estratégia de Redução da Pobreza
1996	Início do Inquérito das Condições de Vida dos Agregados Familiares
1997	Censo populacional Inquérito da saúde
1998, Março	Ponto de decisão no âmbito da Iniciativa HIPC Publicação da Primeira Avaliação Nacional da Pobreza Primeiras eleições para os Conselhos Municipais Urbanos
1999, Abril	Aprovação pelo Conselho do Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta
1999, Junho - Novembro - Dezembro	Ponto de conclusão no âmbito da Iniciativa HIPC Eleições nacionais Conclusão do PARPA 2000-2004
2000 - Março - Abril - Novembro - Dezembro	Apresentação à Assembleia do Programa de Governo para 2000-04 Apresentação do PERP-P ao FMI e ao Banco Mundial Ponto de decisão no âmbito da Iniciativa HIPC Reforçada Processo de consultas nacionais do PARPA
2001, Abril Setembro	Aprovação pelo Conselho do PERP/PARPA 2001 – 05 Ponto de conclusão no âmbito da Iniciativa HIPC Reforçada Endosso do PARPA 2001-05 pelos Conselhos de Administração do FMI e do Banco Mundial Início do inquérito baseado no QUID
2003, Fevereiro – Abril	Apresentação do primeiro Relatório Anual de Andamento do PERP ao FMI e Banco Mundial Primeiro Observatório Nacional da Pobreza

Fontes: FMI e Banco Mundial³⁷.

³⁷ Avaliação do Processo dos Planos Estratégicos de Redução da Pobreza (PERP) e dos Acordos no Âmbito do Programa de Financiamento para Redução da Pobreza e Crescimento (PRGF)

ANEXO 4: SISTEMA DE PLANEAMENTO PÚBLICO: ARTICULAÇÃO DOS INSTRUMENTOS



Fonte: PARPA I

ANEXO 5: MATRIZ DE DEMANDAS DOS SECTORES PRIORITÁRIOS

Ordem de Prioridades	Demandas
I	Investimento nos recursos humanos nacionais, através da Educação e da Formação Profissional.
II	Definição e implantação de políticas de emprego, auto emprego geração de renda.
III	Adoptação de políticas e medidas que tornam possível o acesso ao credito por parte dos agentes privados, sector formal da economia.
IV	Insuficiência e deficiência das infra-estruturas (estradas, acesso etc.)
V	Adoptação pelo Estado, a partir da definição de prioridades, de políticas e estratégias destinadas ao desenvolvimento nacional, definição de políticas e estratégias sectoriais para a agricultura e indústria com ênfase para o ramo das agro-indústrias.
VI	Protecção a indústria nacional, reabilitação do papel do Estado como agente económico directo nas infra-estruturas serviços, comercialização agrária etc; como parceiro dos agentes económicos privados e das comunidades etc.
VII	Boa Governação com combate a corrupção, burocracia e excessiva, descentralização e desconcertação, legalidade, fiscalidade e inibição da evasão fiscal e de outras formas de fraude ao fisco; Serviços alfandegários, etc.

Fonte: Documento de Estratégia e Plano de Acção para a Redução da Pobreza e Promoção do Crescimento Económico