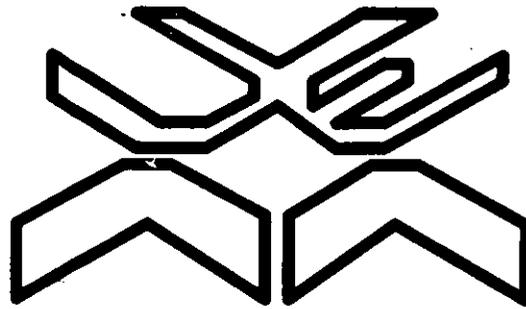
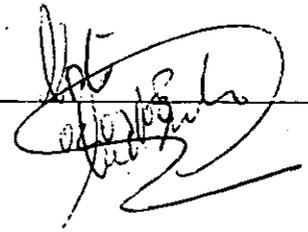


AP-35

Dissertação



**UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE**

**A Participação da Sociedade Civil na Formulação de Políticas  
Públicas:**

**O Grupo Moçambicano da Dívida e o PARPA**

**Dissertação apresentada em cumprimento parcial  
dos requisitos para a obtenção do grau de licenciatura em Administração Pública pela  
Universidade Eduardo Mondlane**

**por  
Marcelo Mosse**

**Supervisor: Prof Dr Miguel Buendia**

4394  
12 07 05  
oferta  
001 AP-35

**Unidade de Formação e Investigação em Ciências Sociais  
Maputo/Moçambique**

### DECLARAÇÃO

Declaro que este trabalho nunca foi apresentado, na sua essência, para a obtenção de qualquer grau, e que ele constitui o resultado da minha investigação pessoal, estando indicado no texto e na bibliografia as fontes que utilizei.

#### **O Declarante**

Marcelo Cristóvão Tomás Pereira Mosse

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho não seria possível sem a paciência e entrega abnegada do meu supervisor, o Prof Dr Miguel Buendia. Agradeço-lhe toda a atenção dispensada na orientação teórico-metodológica; agradeço-lhe a forma serena como aturou a minha indisciplina com relação a prazos e a coerência nos esclarecimento das dúvidas e incertezas que alimentei. Agradeço igualmente às Dras Maria José Arthur, Conceição Osório e Terezinha da Silva, pelas leituras esclarecidas tanto na fase de projecto do trabalho como quando ele já se aproximava da sua forma final. Também aos Drs Carlos Serra e Bernhard Weimer, o meu grande apreço pelas suas recomendações metodológicas e bibliográficas.

À Dra Telma Loforte igualmente uma nota de apreço pelas observações e fornecimento de bibliografia. Não posso esquecer-me da atenção dispensada pelo pessoal do Grupo Moçambicano da Dívida (à Eufregínia, ao Humberto e ao Fernando), e ao pessoal do Ministério do Plano e Finanças, nomeadamente o Dr Wilson Pedro Gomes e a Eng<sup>a</sup> Cristina Matusse.

À Sumbi e ao Guy um beijinho sincero. À minha mãe e restantes parentes, um grande abraço. À Fernanda, um obrigado pelos momentos ímpares passados entre nós.

Por último, agradecimentos renovados à Cooperação Suíca e ao Grupo Aros da Suécia, pelo apoio financeiro prestado.

DEDICATORIA

Para a Sumbi e para o Guy, com muito amor!

**LISTA DE ANEXOS**

- 1-Anexo do PARPA. Lista qualificada dos participantes nas consultas promovidas pelo Governo.....
- 2-Comunicadado do GMD, datado de 26 de Setembro de 2001, em reacção ao anúncio da aprovação do PARPA pelo BM/FMI.
- 3-Carta do GMD ao Director Executivo do Banco Mundial, Shengaman Zhang, datada de 9 de Julho de 2001.....

## LISTA DE ABREVIATURAS

BM/FMI- Banco Mundial/Fundo Monetário Internacional  
DNPO-Direcção Nacional de Plano Orçamento  
GDs - Grupos Dinamizadores do Partido Frelimo  
GMD- Grupo Moçambicano da Dívida  
HIPC- Heavily Indebted Poor Countries  
IAF-Inquérito aos Agregados Familiares  
IFIs- Instituições Financeiras Internacionais  
MPF – Ministério do Plano e Finanças  
OMDs- Organizações Democráticas de Massas  
ONGs- Organizações Não-Governamentais  
PAE - Programa de Ajustamento Estrutural  
PARPA- Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta  
PES - Plano Económico e Social  
PRSP - Poverty Reduction Strategy Plan  
UNAC-União Nacional de Camponeses

## RESUMO

Tendo por base a reformulação de uma hipótese avançada por Robinson – a de que a democratização não conduz necessariamente a um incremento da participação da sociedade civil em políticas públicas – procuramos mostrar que, 10 anos depois da instauração da democracia em Moçambique, o Estado continua a olhar a participação com reservas; e continua a formular políticas estratégicas num modelo que, não sendo cópia perfeita do modelo anterior, contém ainda traços do antigo Estado monopartidário.

Através da análise ao Grupo Moçambicano da Dívida, verificamos que a sociedade civil apresenta fraquezas institucionais que limitam a sua participação eficaz na formulação de políticas. À ausência de mecanismos formais e claros de relacionamento entre o Estado e os demais parceiros sociais, assim como a falta de clarificação do conceito de participação, junta-se a incapacidade técnica das organizações da sociedade civil na canalização de demandas alternativas às estratégias do Governo e das Instituições Financeiras Internacionais.

Tendo por base a teoria da acção colectiva de Olson (1998) e tendo em conta a dimensão analítica popular de sociedade civil avançada por Houtart (1998), procuramos medir a participação num contexto de democracia multipartidária que olha essa mesma participação como um mecanismo de busca de consensos amplos à volta das políticas públicas e insuflador de maior legitimidade à acção governativa, assumido a democracia representativa como estando em crise.

A opção metodológica privilegiou as entrevistas semi-abertas e a pesquisa documental como meios de recolha dos dados, os quais validaram parcialmente as nossas hipóteses e a hipótese reformulada de Robinson.

## ÍNDICE

Declaração.....	ii
Agradecimentos.....	iii
Dedicatória.....	iv
Resumo.....	v
Índice.....	vi
Lista de anexos.....	vii
Lista de abreviaturas.....	viii
INTRODUÇÃO.....	1
1.CONTEXTO.....	5
2- A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO E A REFORMA DO SECTOR PÚBLICO.....	7
3-OS INSTRUMENTOS E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA.....	10
3.1 Tema do estudo	
3.2 Objectivos do estudo	
3.3 Alguns traços da história do GMD	
3.4 Problemática	
3.5 Referencial teórico	
3.6 Metodologia	
4- REVISÃO DA LITERATURA.....	23
5- A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	26
5.2 A participação no PARPA sob o ponto de vista do Governo	
5.3 O exercício da formulação de políticas públicas em Moçambique	
5.4 As fontes de legitimidade do GMD	
5.5 Mecanismos de actuação do GMD	
5.6 A luta contra a dívida externa é um fim ou um meio?	
6- A RELAÇÃO GMD VERSUS GOVERNO.....	35
6.1 A participação no PARPA sob o ponto de vista da sociedade civil	
6.2 Dependência e desconfiança mútua	
7- CONCLUSÃO.....	40
8-BIBLIOGRAFIA.....	43/45
9- ANEXOS.....	

## INTRODUÇÃO

O processo de instauração do sistema de democracia representativa em Moçambique abriu caminho para a descentralização do processo de formulação e avaliação de políticas públicas, sugerindo igualmente um incremento da participação dos demais actores sociais na formulação de políticas ao nível macro. A participação da sociedade civil<sup>1</sup>, nessa matéria, visaria, em última análise, reforçar a legitimidade das decisões políticas visto que aquela não se esgota nos mecanismos eleitorais em que assenta o modelo de representação política, tal como justamente refere Pont (2001:5).

Por "participação" assumimos:

*a influência da sociedade civil no processo de tomada de decisões políticas. (Huntington e Nelson, citados por Robinson, 1998)*

Segundo Cabaço (1995:110), o estímulo da democracia participativa e dos espaços criados pelo desenvolvimento do Estado de Direito em Moçambique levaram a sociedade civil a começar a organizar-se em associações, buscando mecanismos de expressão directa dos seus interesses e intervindo sobre problemas específicos e concretos da realidade política, sócio-económica e cultural.

A evolução democrática em Moçambique pressupôs a liberdade dos cidadãos de formarem e aderirem a organizações, a liberdade de expressão, o direito a voto, a elegibilidade para cargos públicos, etc. Adoptada com a mudança constitucional de 1990, a democracia representativa teve três grandes momentos eleitorais: o primeiro com as eleições gerais, em 1994, o segundo com as primeiras eleições autárquicas em 1998, e o terceiro com as segundas eleições gerais em 1999. Este mecanismo eleitoral permite que os cidadãos

---

<sup>1</sup> Por sociedade civil, recuperamos o concepção "analítica popular", de Houtart (1998). para quem ela é o espaço das lutas sociais, da resistências e da construção de alternativas, exigindo uma perspectiva de democratização da sociedade, a construção de novas relações económicas, sociais e políticas estruturais na sociedade. Isto passa por um elevado nível de negociação entre os elementos estruturantes da sociedade. Nesta dimensão, destaca-se a ideia de que a sociedade civil enquadra-se na manifestação de uma participação democrática que renova e coadjuva a acção do Estado na promoção do desenvolvimento, protecção da sociedade, etc.

## **A Participação da Sociedade Civil na Formulação de Políticas Públicas: O Grupo Moçambicano da Dívida e o PARPA**

formulem as suas preferências, escolhendo, fundamentalmente, os seus representantes no processo decisório.

Muitos actores políticos têm afirmado categoricamente que a democracia levou a que a sociedade civil participasse activamente, nesse contexto, em Moçambique. Esta percepção é refutada por algumas abordagens recentes, nas quais se enquadra Mithá Ribeiro (2000:22), que defende que “quanto a uma hipotética tendência para uma atitude política de participação por parte dos cidadãos moçambicanos, principal característica de uma cultura política democrática, na qual as orientações políticas especializadas e um conjunto activo de auto-orientações teriam um papel importante, ela é praticamente inexistente”.

Desenvolvendo este raciocínio, o autor argumenta que a recente estrutura política democrática “é demasiado incipiente, sendo apenas percebida através do formalismo eleitoral”, colocando a seguinte hipótese: a elevada incongruência entre a estrutura política formalmente democrática e uma cultura política predominantemente de súbdito, onde ainda persistem aspectos paroquiais, tenderá a afastar a população da participação no processo político, constituindo desse modo um inevitável foco de instabilidade do sistema político. (ibidem, p.22 ).

Olhando para o comportamento eleitoral, constata-se claramente uma tendência crescente para a abstenção dos eleitores. Por outro lado, a lei eleitoral adoptada – o sistema de representação proporcional - tende a excluir as demais forças políticas, nomeadamente os pequenos partidos políticos, originando uma clara bipolarização da arena legislativa.

Partindo do pressuposto de que estes constrangimentos afectam a assumpção plena, por parte do legislativo, das demandas sociais, é justo questionar sobre a possibilidade de outros espaços de participação da sociedade na definição das políticas que afectem o seu dia a dia. Estamos a falar da participação na formulação de políticas públicas. Como ficará patente mais adiante, a participação da sociedade civil na formulação de políticas é considerada importante dado que ela aumenta as chances de um consenso nacional sobre as reformas políticas e possibilita que as mesmas tenham suporte da sociedade a longo prazo, entre outros aspectos. (Norton, 2002:3,4).

## A Participação da Sociedade Civil na Formulação de Políticas Públicas: O Grupo Moçambicano da Dívida e o PARPA

A adopção da democracia liberal foi uma das imposições para que o país continuasse a beneficiar da ajuda da comunidade internacional para fazer face à miséria social e ao descalabro económico. Um dos países mais pobres do mundo, Moçambique aderiu em 1987 às instituições de Bretton Woods, nomeadamente Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (BM/FMI), abraçando o chamado Programa de Ajustamento Estrutural (PAE), o que lhe permitiria recuperar a economia, factor considerado fundamental na luta contra a pobreza.

De 1987 a 1990, o país implementou as primeiras medidas de reajustamento estrutural, através do Programa de Reabilitação Económica (PRE), que tinha um enfoque marcadamente monetário. Em 1990, o Governo foi forçado a introduzir a componente social no PRE, mas a estabilização preconizada pelo FMI – assente no controlo da balança de pagamentos, na estabilização da taxa de inflação por via da contenção das despesas públicas – não permitiu melhorar a condição social dos moçambicanos<sup>2</sup>.

A questão da redução da pobreza começou a ser vista, então, com mais acuidade. Em 1996, o BM/FMI estabeleceram a Iniciativa HIPC (Heavily Indebted Poor Countries) sob o pressuposto de que o alívio da dívida externa dos países mais pobres permitiria gerar alguns recursos para o combate à pobreza nesses países. Contudo, organizações da sociedade civil defendiam que a redução da pobreza passava pela definição de uma estratégia clara, envolvendo os parlamentos e a sociedade civil dos países beneficiários<sup>3</sup>.

No início do ano 2000, o Poverty Reduction Strategy Plan (PRSP) passou a constituir um dos requisitos fundamentais para a obtenção de empréstimos concessionais do BM/FMI e para a adesão ao chamado HIPC reforçado<sup>4</sup> por parte de Moçambique. O PRSP foi o mecanismo encontrado para se estabelecer a ligação entre o alívio da dívida e a redução da pobreza.

<sup>2</sup> Hanlon, Joseph (1997). O dono de Moçambique é o FMI, In Sogge, Amsterdão.

<sup>3</sup> "Can Participation In The PRSP Solve The Debt Crisis?- The HIPC Completion Point And The Demand On a Poverty Reduction Strategy Paper"(2001), Milissão Nuvunga, Maputo.

<sup>4</sup> A possibilidade de Moçambique ser aceite no HIPC reforçado aconteceu em Março de 2000; Esta versão da Iniciativa HIPC permitiria o alívio de uma maior fatia da dívida externa, mas enfatizava a necessidade de um compromisso do Governo com relação ao combate à pobreza.

## A Participação da Sociedade Civil na Formulação de Políticas Públicas: O Grupo Moçambicano da Dívida e o PARPA

Anteriormente a esta decisão, Moçambique já tinha preparado um Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta 2000-2004 (PARPA). Este PARPA foi considerado pelo BM/FMI como um PRSP-provisório, ao qual tinha de ser acrescentado um processo de consultas com os vários segmentos da sociedade para se estabelecer um plano completo e que reflectisse a participação da sociedade civil na definição das necessidades e prioridades de intervenção no combate à pobreza em Moçambique.

Neste contexto foi elaborado uma nova versão do PARPA, o PARPA 2001-2005, que é, no fundo, uma versão alargada do anterior, e foi aprovado pelo Conselho de Ministros em Abril de 2001 e pelos Conselhos de Administração do BM/FMI em Setembro do mesmo ano. Para efeitos do presente trabalho, falamos de "PARPA" quando nos referimos à versão mais recente, o PARPA 2001-2005.

Como vimos, o PARPA não foi discutido da Assembleia da República; foi aprovado pelo Conselho de Ministros. Este facto revela uma preponderância do Governo no processo decisório, considerada como "herança do regime autoritário, que levava a que o Governo dominasse a actividade decisória, e legislativa até, por uma questão de inércia institucional; ou seja, a democratização ainda não teve tempo de reverter um estilo decisório baseado na concentração de poderes". (Macuana, 2000:88)

É à luz deste debate que nós propusemos estudar a questão da participação da sociedade civil na definição de políticas públicas em Moçambique, no contexto da democracia vigente, avaliando fundamentalmente até que ponto ela participou na elaboração do PARPA.

Para a apresentação do trabalho, estruturamos o nosso texto obedecendo a seguinte ordem de exposição.

No primeiro capítulo, apresentaremos um contexto onde tentamos resumir as práticas de participação política desde a independência em 1975, mostrando o lugar a que ela estava remetida na fase de regime monopartidário e os novos espaços que se criaram com a evolução formal da Constituição em 1990;

O segundo capítulo tentará aprofundar a institucionalização da participação na mesma Constituição de 1990, ao mesmo tempo que captámos a enorme estridência com que a Estratégia de Reforma do Sector Público aborda o assunto;

## **A Participação da Sociedade Civil na Formulação de Políticas Públicas: O Grupo Moçambicano da Dívida e o PARPA**

O terceiro capítulo é dedicado aos instrumentos e procedimentos de pesquisa, onde clarificamos o nosso tema do estudo, os objectivos, a problemática – que decorre de uma hipótese geral de Robinson (1998:155) segundo a qual a instalação de um sistema democrático é conducente a uma maior participação política por via do alargamento do acesso por parte dos actores sociais à arena política formal e ao processo de formulação de políticas públicas –, o referencial teórico e as opções metodológicas;

No quarto capítulo procedemos a uma revisão da literatura;

No quinto e sexto capítulos fazemos a análise do material recolhido na fase do trabalho de campo; E no sétimo constam as conclusões.

### **1. CONTEXTO**

A participação política não é um dado novo em Moçambique. No regime monopartidário houve uma certa cultura de participação, mas ela foi sempre coarctada por vários constrangimentos inerentes ao próprio sistema político. Os espaços de discussão, mormente ao nível dos vários sectores sociais e através das células do partido Frelimo, estavam hierarquicamente estruturados e eram claramente subordinados à orientação política do partido único.

Durante os primeiros da independência, a divisão entre o Estado e a sociedade era pouco nítida. O sentimento de “sermos nós a refazer” o país estava presente no entusiasmo com que os funcionários estatais e população se envolviam. Estas transformações, nos primeiros anos depois da independência, levaram à expansão massiva da educação e saúde básica moderna (van Eijs e Silva 1997:145).

Entre 1975 e 1984, as poucas organizações que existiam, mesmo quando tinham objectivos diferentes dos do Estado e do partido no poder, submetiam-se ao seu controlo (Adam, 1997:83). Havia uma relação de subordinação das agências ao Estado, decorrente do carácter monopartidário da Constituição da República, considerando-se o Estado e o Partido como os representantes únicos e legítimos do povo.

Deve-se recordar aqui o papel dos Grupos Dinamizadores do Partido Frelimo (GDs) e das chamadas Organizações Democráticas de Massas (ODMs). Os GDs e as ODMs foram criadas para reforçar a mobilização popular, difundindo a linha política do partido, no sentido de garantir a independência. Mas, como argumenta Luis de Brito no seu ensaio

intitulado "Moçambique Independente: o novo espaço político", os GDs não participavam na formulação das orientações do partido, nem na preparação das decisões políticas da direcção: "*Os secretários das GDs eram convocados para reuniões com os dirigentes, onde lhes era explicado o sentido e o objectivo de uma determinada decisão*".

O autor considera que o papel dos GDs era o de servirem como corrente de transmissão das decisões da direcção do partido e do Estado e, por outro lado, canalizarem a enorme energia social que se tinha libertado com a queda do regime português, pondo-a ao serviço do projecto político da Frelimo. (Brito, op. cit.).

Na medida que o Estado se consolidou, foi-se divorciando dos objectivos democratizadores e das práticas participativas. Tendências autoritárias e processos burocráticos foram pouco a pouco eliminando a iniciativa e envolvimento da população (van Eijs e Silva, 1997).

Neste processo Neste processo, o Estado viu o seu papel político e económico a crescer, os GDs foram relegados para uma posição subalterna. Dentro de uma lógica de controle, a direcção do partido eliminou qualquer forma de organização autónoma (associações culturais, comunitárias, científicas, estudantis), exceptuando os clubes desportivos.

5.º A aprovação da nova Constituição da República, em 1990, marcou uma evolução formal do sistema político e dos mecanismos inerentes ao processo decisório em Moçambique, as parlamento multipartidário, as eleições gerais e a descentralização do Estado, trouxeram novas arenas de decisão. O papel social e o peso do Estado na condução do desenvolvimento sócio-económico conheceu algum declínio, criando-se mais espaço para a actuação das ONGs e para a prossecução de parcerias entre o Estado e a sociedade civil. Por outro lado, o papel reduzido do Estado advém, em grande parte, da adopção do modelo neoliberal que preconiza para si uma função "regulador".

Mas como é que a sociedade civil se estruturou depois da instauração do multipartidarismo? E como é que o Estado olha hoje para essa mesma sociedade civil?

Embora haja um crescente reconhecimento do Estado e, particularmente do Governo, do papel que ela pode desempenhar no processo de desenvolvimento, essa mesma sociedade civil continua fraca e fragmentada (Sogge, 1997:46). O primeiro aspecto crítico é a sua própria natureza pós-Constituição de 1990. Segundo Hanlon, o crescimento dos "empreiteiros domésticos sem fins lucrativos" reflecte as exigências de muitas agências

## **A Participação da Sociedade Civil na Formulação de Políticas Públicas: O Grupo Moçambicano da Dívida e o PARPA**

internacionais para que os moçambicanos prestem mais atenção aos objectivos e exigências dos doadores (1997:32)

Sogge (op. cit.) argumenta que as formas moçambicanas de associação em modo nenhum se assemelham às instituições de sociedade civil comum ocidentais, acrescentado que, para isso, contribuem os fracos alicerces económicos que não tem sido favoráveis. Por outro lado, há o aspecto de que, em Moçambique, o processo de acumulação capitalista é muito fraco. Daí que, conclui Sogge, as camadas intermediárias urbanizadas, tão imprescindíveis para a sociedade civil, permanecem pequenas, fracas e orientadas para fora” (ibidem).

A par das dificuldades estruturais, muitas críticas tem sido apontadas às organizações da sociedade civil moçambicana. Uma delas é a de que as ONGs “ao concentrarem-se nas exigências e necessidades dos seus membros, não conseguiram desenvolver o profissionalismo exigido cada vez mais pelas agências doadoras” (Hanlon:1997:33).

Esta crítica é partilhada por Adam (1997:82) quando refere que “as ONGs nacionais são, na sua maioria, fracas, sem bases sociais próprias. Muitas destas organizações apenas levam a cabo actividades que permitem que burocratas ou ex-burocratas e membros da elite modernizante se mantenham economicamente e continuem a enriquecer”, sendo o seu impacto quase insignificante no terreno.

Como vimos neste capítulo, no regime monopartidário a participação política estava limitada por imperativos constitucionais e políticos e a sociedade estava a reboque do partido único. A transição democrática operada trouxe novos desafios à sociedade civil, mas ela permanece ainda incipiente. Com base nestas reflexões, a nossa pesquisa tentará compreender a problemática da participação não só através das possibilidades institucionais e reais que a democratização trouxe, como também através da inventariação das capacidades de participação por parte da sociedade civil.

### **2-A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO E A REFORMA DO SECTOR PÚBLICO**

Desde a independência de Moçambique em 1975, a participação da sociedade na tomada das decisões políticas mereceu abordagem nas leis fundamentais que marcaram a vida do país. No entanto, a institucionalização ordinária da participação só aconteceu por ocasião da Constituição da República de 1990.

## A Participação da Sociedade Civil na Formulação de Políticas Públicas: O Grupo Moçambicano da Dívida e o PARPA

Para efeitos desta pesquisa, subscrevemos a maneira como Stiefel e Wolfe<sup>5</sup> perspectivam a “institucionalização ordinária”:

*“a existência de um quadro constitucional de democracia pluralista, onde se prevêem eleições multipartidárias, referendos, protecção legal dos direitos de expressão e livre associação, etc. Num outro nível, refere-se a um conjunto de regulamentos e entidades burocráticas que lidam com as organizações não-governamentais como os sindicatos e as cooperativas”.*

Anteriormente a 1990, a Constituição de 1975 apresentava um conteúdo ideológico que advogava como um dos principais objectivos do Estado a construção de uma sociedade livre da exploração do homem pelo homem. Apresentava igualmente um carácter popular que se declarava como estando voltada para a intervenção das novas camadas sociais (diversamente designadas “massas populares” e que englobavam os operários e camponeses, as camadas pobres e desfavorecidas) na vida política. Como se viu mais atrás, isso não se verificou na prática.

A instauração de um sistema de democracia representativa em Moçambique corresponde a um processo de transformações institucionais que se têm realizado desde a adopção da nova Constituição em 1990, em que se aboliu o Estado de partido único e se concretizou a separação institucional dos poderes executivo, judiciário e legislativo. A evolução democrática pressupõe a liberdade dos cidadãos de formarem e aderirem a organizações, a liberdade de expressão; o direito a voto, a elegibilidade para cargos públicos, etc. Estes pressupostos obedecem a requisitos essenciais para a democracia, nomeadamente o de que os cidadãos formulem as suas preferências; façam compreender as suas preferências aos seus concidadãos e ao governo através da acção individual e colectiva; e tendo direito a que as suas preferências sejam valorizadas.

Para além da referida institucionalização ordinária da participação ao nível constitucional, afigura-se relevante observar como é que a retórica da participação se apresenta nos mais

---

<sup>5</sup> Matthias e Wolfe, Marshall, *A Voice For The Excluded; Popular Participation in Development: Utopia or Necessity?*, Zed Book Ltd, s/d).

## A Participação da Sociedade Civil na Formulação de Políticas Públicas: O Grupo Moçambicano da Dívida e o PARPA

recentes postulados sobre a reforma do sector público – tomando em consideração que o sistema de planeamento de políticas públicas é apanágio do sector público.

- x A Estratégia Global da Reforma do Sector Público (2001-2011), adoptada pelo Governo da República de Moçambique, que visa, de certa maneira, tornar a Administração Pública mais eficiente e eficaz, destaca a participação como sendo um dos elementos fundamentais do processo. O âmbito da reforma abrange o sector público em sentido amplo, vinculando assim a actividade que é realizada pelo Governo Central, Ministérios, Governos e direcções provinciais e outros níveis, sendo igualmente objecto as relações entre o Estado, a Sociedade Civil e o Sector Privado. Aqui a Estratégia destaca que a reforma dessas relações “é no sentido de desenvolvê-las e de potenciar a participação destas na geração e distribuição da riqueza, segundo critérios de boa governação”<sup>6</sup>.
- x A Estratégia da reforma destaca, entre as suas metas, a de que a Administração Pública “seja democratizada e com um alto grau de institucionalização de formas participativas que permitam não só identificar com maior segurança os anseios e necessidades dos cidadãos, mas também que criem um espaço para a participação da sociedade na busca de soluções para os problemas de desenvolvimento”<sup>7</sup>.
- x Trata-se, como refere a própria Estratégia na secção que aborda as suas características, do enraizamento de uma ampla base de apoio por meio da institucionalização de mecanismos de participação da sociedade através de processos contínuos de consulta e prestação de contas<sup>8</sup>. Retemos aqui dois conceitos fundamentais contidos nesta meta: a *institucionalização de formas participativas* e a *criação de um espaço de participação da sociedade*.
- x A participação volta a ser mencionada quando se arrolam as medidas de médio e curto prazos, ou seja, que correspondem à primeira fase da reforma que vai de 2001 a 2004. Nessa fase, entre os programas de impacto imediato consta: a organização de mecanismos de consulta à sociedade civil no âmbito da preparação de políticas sectoriais<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> p.47

<sup>7</sup> pp.25

<sup>8</sup> p 47

<sup>9</sup> p 35



## A Participação da Sociedade Civil na Formulação de Políticas Públicas: O Grupo Moçambicano da Dívida e o PARPA

- x No diagnóstico que a Estratégia fez do Sector Público, concretamente no capítulo que versa sobre Boa Governação e Combate à Corrupção, foi identificada a “insuficiente e falta de institucionalização das formas de participação de representantes da sociedade civil e do sector privado no processo de tomada de decisões fundamentais na Assembleia da República e do Governo, entendido este como o executivo, bem como na monitoria e avaliação da sua implementação”<sup>10</sup>.
- γ E no que diz respeito à gestão dos processos de políticas públicas constatou-se que ainda não é obrigatória a consulta a entidades que sejam ou possam vir a ser afectadas por uma determinada política pública e que, por este facto, devem ser consideradas interessadas nessa política<sup>11</sup>.
- x É deste diagnóstico de “insuficiente participação” e de “não obrigatoriedade” das consultas aos *stakeholders*<sup>12</sup> no processo de formulação de políticas públicas que ressalta a enorme estridência que o conceito de participação ganha nos instrumentos de política adoptados nos últimos anos em Moçambique. O diagnóstico parece-nos contraditório. Quando se fala em “participação insuficiente” subentende-se que o ideal seria reforçar-se as possibilidades de participação; e, pelo contrário, quando se recorda a “não obrigatoriedade” de consultas aos *stakeholders* subentende-se um certo conformismo por parte do Governo com o actual cenário de “participação insuficiente”. Seja como for, no balanço da contradição, a ideia de “participação insuficiente”, que leva à necessidade da *institucionalização de formas participativas* e a criação de um *espaço de participação da sociedade*, ganha mais peso.

### 3- OS INSTRUMENTOS E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

#### 3.1 Objecto do estudo

O tema do nosso estudo é a participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas em Moçambique. Para a concretização do mesmo, optámos por analisar a participação do Grupo Moçambicano da Dívida (GMD) na formulação do PARPA. O GMD é um fórum de organizações da sociedade civil que se destina a fazer pressão a favor do cancelamento da dívida externa de Moçambique por parte da comunidade internacional.

<sup>10</sup> p55

<sup>11</sup> p60

<sup>12</sup> Os stakeholders externos, diferentemente dos internos à organização, referem-se ao conjunto de entidades situadas no ambiente externo das organizações que constituem o quadro de referência das acções, dos meios e dos objectivos das organizações. Greenberg & Baron, 1997: 48-53.

## A Participação da Sociedade Civil na Formulação de Políticas Públicas: O Grupo Moçambicano da Dívida e o PARPA

O grupo defende que as pressões para o cancelamento da dívida externa são exercidas ao mesmo tempo que se pressiona o Governo no sentido de adoptar mecanismos mais transparentes no processo de endividamento do Estado e na gestão das finanças públicas. De acordo com a sua perspectiva, do cancelamento da dívida externa está dependente o combate à pobreza, inerente à possibilidade de alocação de mais recursos para as áreas sociais como a Saúde e Educação. Daqui resulta a discussão sobre que prioridades são consideradas nos processo de formulação de políticas públicas e qual o lugar da sociedade civil nesse processo.

Quanto à opção pelo tema, dois factores foram determinantes na sua escolha:

O primeiro tem a ver com o facto de o GMD ser é uma das organizações mais interventivas no debate sobre as problemáticas de desenvolvimento em Moçambique e, particularmente, sobre a problemática da dívida externa; O segundo é o de que o PARPA é, por excelência, o mais arrojado documento de política pública estabelecido nos últimos anos em Moçambique, cujo objectivo geral é o de combate à pobreza.

Esta estratégia contra a pobreza constitui o documento mais recente e completo sobre o assunto e é um instrumento de planeamento do Governo e foi uma das condicionantes impostas pelo BM/FMI visando o acesso de Moçambique ao chamado programa HIPC reforçado, facto que foi concretizado em 25 de Setembro de 2001. O acesso ao programa permitiu um alívio da dívida externa de Moçambique equivalente a um valor líquido de 750 milhões de USD.

O documento procura fornecer um quadro global dos vários planos e metas sectoriais para se atingir o objectivo fixado pelo Governo de diminuir em 30% a percentagem de pobres absolutos no período que vai de 2000-2009<sup>13</sup>.

A elaboração da estratégia beneficiou de consultas com segmentos variados da sociedade civil, num processo imposto pelo BM/FMI com o objectivo de fazer com que a sociedade civil se identificasse com as políticas traçadas e, indo mais longe, reivindicasse até para si a co-propriedade do documento. Tratar-se-ia de se estabelecer uma participação que legitimasse o "ownership" do documento por parte da sociedade civil.

<sup>13</sup> Linhas de Acção para a Erradicação da Pobreza Absoluta (1999), Ministério do Plano e Finanças, Maputo.

Neste contexto, a escolha permitirá analisar até que ponto a sociedade civil moçambicana conseguiu fazer com que as suas preocupações relativamente ao combate à pobreza fossem assumidas pelos decisores políticos, se as suas demandas se tornam, efectivamente, políticas públicas no actual quadro democrático. O estudo vai centrar-se no período de tempo que duraram as consultas mantidas pelo Governo à sociedade civil, designadamente no período que vai de Dezembro de 2000 a Fevereiro de 2001.

### **3.2 Objectivos do estudo**

O estudo tem como **objectivo geral** captar as percepções sobre a participação da sociedade civil no processo decisório à luz do estabelecimento do Estado democrático em Moçambique.

O **objectivo específico** é compreender a acção e influência da sociedade civil no processo de concepção e construção da estratégia de alívio à pobreza.

### **3.3 Alguns traços da história do GMD**

O GMD é uma coligação que reúne cerca de 50 organizações não governamentais, nacionais e estrangeiras, grupos religiosos, sindicatos, cooperativas e indivíduos que decidiram unir-se para promover a discussão e buscar soluções para os problemas relacionados com a crise da dívida de Moçambique e o processo de reformas económicas<sup>14</sup>.

Na altura da criação do GMD, a prioridade do grupo era aumentar a consciência sobre a crise da dívida externa moçambicana ao nível da sociedade no geral. As organizações e indivíduos reunidos no grupo actuam em áreas distintas na sociedade, não necessariamente antagónicas. A génese das ONGs moçambicanas que participam do grupo resulta das dinâmicas trazidas pelo processo de democratização, havendo, como reconheceu um entrevistado, “alguma influência de forças externas pois estava a chegar o momento de o doadores aceitarem entregar dinheiro a forças internas para fazerem oposição”<sup>15</sup>.

Nasce assim uma confluência entre as forças internas e as externas na conjugação de esforços visando a luta pela transparência nas políticas de desenvolvimento e gestão das

---

<sup>14</sup> Dívida Externa de Moçambique: como surgiu? Quanto é? A quem devemos? (1999) Grupo Moçambicano da Dívida, Maputo

<sup>15</sup> Depoimento de Elizabeth Sequeira, da Associação Progresso, uma das organizações membros fundadores do GMD

## **A Participação da Sociedade Civil na Formulação de Políticas Públicas: O Grupo Moçambicano da Dívida e o PARPA**

finanças públicas em Moçambique, assim como na luta pelo acesso à informação importante sobre o país disponível apenas nas instituições financeiras internacionais como o Banco Mundial. O processo de democratização, resultado do fim da guerra, contextualiza a emergência das ONGs em Moçambique na medida em que “a paz trouxe novas preocupações”.

Desde 1996 que o GMD tem desenvolvido pressões no sentido do cancelamento da dívida externa de Moçambique, usando o argumento de que a dívida bloqueia o desenvolvimento do país dado que ela canaliza boa parte dos seus recursos para o pagamento do serviço da dívida externa.

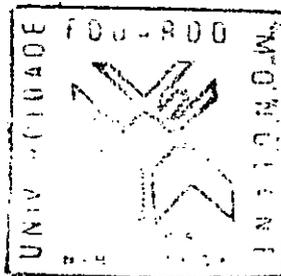
Algumas das preocupações do GMD posteriormente à qualificação de Moçambique para o Iniciativa HIPC revela, em suma, o sentido das suas preocupações sobre matéria, que vão para além do simples cancelamento da dívida.

Uma dessas preocupações, pode ser aqui resumida. No entender do GMD, os países endividados devem adoptar estratégias seguras de endividamento e reforçar o quadro institucional que regula a contracção de novos créditos; todas as fontes de crédito tem de ser tratadas dentro de uma estratégia clara de endividamento, na qual os poderes da Assembleia da República e a participação da sociedade civil deve estar clara<sup>16</sup>. O GMD foi uma das organizações da sociedade civil consultadas no âmbito do PARPA.

### **3.4 Problemática**

Este trabalho socorreu-se de uma hipótese geral proposta por Robinson (1998:155); a partir da qual operamos uma ideia-chave. A hipótese de Robinson era a de que a instalação de um sistema democrático é conducente a uma maior participação política por via do alargamento do acesso por parte dos actores sociais à arena política formal e ao processo de formulação de políticas públicas. Invertemos o sentido da hipótese de Robinson, arriscando a ideia de que a instauração da democracia não leva necessariamente a uma maior participação política na formulação de políticas públicas.

<sup>16</sup> Nuvunga, Milissão, op cit. Maputo.



## A Participação da Sociedade Civil na Formulação de Políticas Públicas: O Grupo Moçambicano da Dívida e o PARPA

Com efeito, um dos grandes desafios do processo de democratização em Moçambique é a promoção de uma cada vez maior participação da sociedade civil no processo decisório. Se o mecanismo das eleições democráticas representa em si um espaço de participação da sociedade na escolha dos decisores – um espaço de primeira instância, digamos – a participação, para ser mais efectiva, deverá ir para lá do momento eleitoral; deverá haver outros espaços de interacção entre as esferas decisoras das políticas públicas e a sociedade em geral. Por outras palavras, a participação, para ser mais efectiva, não se deve esgotar no momento do voto. No modelo neoliberal de democracia, o sistema de representação é um primeiro veículo da participação política (Robinson, 1998:151).

A este propósito Giddens (1997:97) considera que:

*“a democracia neo-liberal é essencialmente um sistema de representação, uma forma de governo caracterizada por eleições regulares, sufrágio universal, liberdade de consciência e o direito universal de representação ou de criar associações políticas. Definida deste modo, a democracia é normalmente entendida em função do pluralismo e da expressão de interesses colectivos”<sup>17</sup>.*

Contudo, o sistema de representação política sobre o qual assenta a democracia liberal, e como refere Raul Pont (op. cit.), vive uma crise de legitimidade que se expressa na abstenção eleitoral, na apatia e não participação político-social e nos baixos índices de filiação partidária. Por outro lado, o mecanismo tradicional da delegação política tornou-se ineficiente pois é cada vez mais distante a ligação entre os eleitores e os eleitos. É este o estado de um modelo a esgotar-se, uma tendência universal.

Moçambique não é excepção. Se nas primeiras eleições gerais, em 1994, tiveram uma afluência às urnas na ordem dos 88%, já em 1998, nas primeiras eleições autárquicas, a adesão às urnas foi de apenas 15%<sup>18</sup>. Pese embora distinção entre eleições gerais e locais – nas eleições de 1994, todos os adultos tinham direito ao voto; as eleições de 1998 decorreram em apenas 33 cidades e vilas, cobrindo-se 27% dos eleitores recenseados (ibidem) - os níveis de adesão mostram claramente uma tendência crescente da abstenção.

<sup>17</sup> Giddens, Anthony, 1997, Para Além da Esquerda e da Direita, Celta Editora, Oeiras

<sup>18</sup> Hanlon, Joseph (1998), “1994, 1998, 1999”, in Conferência Internacional Sobre as Eleições Autárquicas em Moçambique, Relatório Final, p.87.

## A Participação da Sociedade Civil na Formulação de Políticas Públicas: O Grupo Moçambicano da Dívida e o PARPA

Uma segunda evidência notável, é que as eleições legislativas de 1999 resultaram na representação de apenas duas forças políticas, a Frelimo e a Renamo, na Assembleia da República, levando a exclusão das demais forças políticas. Esta realidade tem certamente a ver com o sistema de representação proporcional Moçambique, que exclui os pequenos partidos, colocando a questão sobre até que ponto a AR é representativa.

Este cenário afecta a legitimidade da democracia representativa moçambicana, sugerindo as possibilidades de existência de espaços extra-parlamentar de participação e de canalização de demandas por parte da sociedade civil.

A questão parece-nos pertinente dado que, como defende Touraine (96:215), as democracias são fortes quando elas conseguem transformar as reivindicações da sociedade em leis sociais, transformar os movimentos sociais em forças políticas. Na sua crítica à democracia representativa, este autor argumenta que “as instituições políticas, quando deixam de ser representativas, quando deixam de fornecer canais e soluções institucionais a conflitos sociais, perdem a sua legitimidade. Passam a ser vistas como um mero conjunto de regras pragmáticas que, como as dos tribunais, são utilizadas em seu proveito pelos ricos e pelos mais bem informados”(ibidem). Ressalta nesta crítica a ideia de que as democracias devem acomodar as demandas que resultam das acções colectivas, definidas por Touraine como “um esforço para controlar a mudança e orientar o futuro” (1996:99).

Neste contexto, e dado que a democracia é entendida como um processo, há uma crescente preocupação no sentido de as democracias emergentes estabelecerem espaços de participação a jusante das eleições e dos mecanismos legislativos parlamentares, nos quais os grupos de pressão – entendidos como *stakeholders* das políticas públicas – canalizem eficazmente as suas demandas. Isso permitiria aumentar a viabilidade das políticas e o sucesso da sua implementação.

No caso das políticas macro-económicas e estratégias de combate à pobreza, o incremento da participação faz aumentar proporcionalmente a legitimidade do processo de tomada de decisão e permite que as políticas sejam mais efectivas e sustentáveis dado que elas reflectem também o interesse e o envolvimento da sociedade civil, entendida como população-alvo dessas mesmas políticas (Robinson, 1998).

## A Participação da Sociedade Civil na Formulação de Políticas Públicas: O Grupo Moçambicano da Dívida e o PARPA

Poder-se-ia considerar que a formulação de políticas públicas é uma atribuição exclusiva do Governo, cuja legitimidade é dada pelo mecanismo das eleições democráticas. Mas isso só não basta. Como argumenta Giddens (op. cit.) "*numa ordem social progressivamente reflexiva, em que os indivíduos são também livres de ignorar a política quando assim entendam, a legitimidade política não é mantida pelo simples facto de estar montado um aparelho democrático de votação, representação e parlamentar*". Giddens vai mais longe na sua crítica à democracia representativa afirmando que ela significa "*o poder exercido por grupos afastados do eleitor comum e é muitas vezes dominada por interesses político-partidários mesquinhos*" (ibidem).

A participação da sociedade civil na formulação de políticas é considerada importante dado que ela aumenta as chances de um consenso nacional sobre as reformas políticas e possibilita que as mesmas tenham suporte da sociedade a longo prazo; por outro lado reforça os canais para um diálogo nacional, ao mesmo tempo que possibilita a escolha das melhores políticas; aumenta a transparência e a responsabilização no processo de formulação de políticas e promove a capacidade do país no dialogo internacional.(Norton, 2002:3,4).

O actual processo de descentralização dos órgãos do Estado trouxe novos espaços institucionais de participação política, sobretudo ao nível das políticas de âmbito local. Mas, para além do facto de a descentralização administrativa do Estado ser um processo ainda inacabado e dado as limitantes da participação eleitoral - não é nosso enfoque falar da intensidade da participação a esses dois níveis - uma interrogação que se levanta é se a instalação de um sistema democrático em Moçambique conseguiu, dez anos depois, criar novos espaços e formas de participação política, e sob que circunstâncias a participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas é aceite.

### 3.5 Referencial teórico

Tendo em conta a teoria da **acção colectiva** proposta por Mancur Olson (1998), o nosso trabalho propõe-se estudar até que ponto, depois da nova Constituição multipartidária, a participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas, numa interacção directa com o executivo governamental, é concebida pelos próprios actores da sociedade civil e pelos agentes do Estado?

## A Participação da Sociedade Civil na Formulação de Políticas Públicas: O Grupo Moçambicano da Dívida e o PARPA

A análise dos grupos de pressão e movimentos sociais opera dimensões e indicadores que cujo objectivo é, essencialmente, captar as características e medir a força do grupo de pressão estudado. Por outro lado, os indicadores privilegiaram os princípios<sup>19</sup> que, no entender de Touraine, devem ser encontrados num movimento social e os meios de acção e as condições de eficácia do grupo.

As condições de eficácia são o número de membros, a capacidade financeira, a organização e o estatuto social; os meios de acção são o esforço de persuasão, as ameaças, o dinheiro, a sabotagem da acção governamental e a acção directa<sup>20</sup>.

A partir desses indicadores, a nossa pesquisa orientou-se em duas hipóteses secundárias. Por um lado, arriscamos *que a fraqueza institucional das organizações da sociedade limita a sua participação política*. Por outro lado, *consideramos que o Estado não promove a participação da sociedade civil, subsistindo ainda uma cultura centralista no processo de tomada de decisões*.

A “**participação política**” é um conceito a reter, dado que ela está intimamente ligada ao estabelecimento de sistemas democráticos de governação. Na concepção de democracia, o veículo primário de participação política é a competição baseada nas eleições multipartidárias, nas quais os eleitores são livres de escolherem a melhor alternativa de políticas proposta pelas elites.

Há, no entanto, uma concepção mais participativa e abrangente de democracia, que enfatiza o carácter deliberativo das políticas públicas. Usando a definição proposta por Nie e Verba, referido por Robinson (1998), “**participação**” será o conjunto de actividades legais levadas a cabo por cidadãos particulares que se destinam a influenciar as escolhas dos decisores políticos e das suas acções e decisões. Huntington e Nelson, também referidos em Robinson, definem “**participação**” em termos mais vastos, incluindo as acções dos cidadãos desenhadas no sentido de influenciarem o processo de tomada de decisões.

Uma outra abordagem importante de reter vê a “**participação**” como sendo o “envolvimento activo das comunidades no planeamento, execução, monitoria e avaliação

<sup>19</sup> Touraine estabelece a existência de três princípios fundamentais dos movimentos sociais. O princípio de identidade, que assenta na definição do grupo reivindicador, ou seja, quem é que o movimento diz representar; o princípio de oposição, isto é, a ideia de que o movimento tem necessariamente adversários; e o princípio de totalidade, baseado no pressuposto de que o movimento age em nome do interesse nacional, do bem comum. Rocher (1989)

## A Participação da Sociedade Civil na Formulação de Políticas Públicas: O Grupo Moçambicano da Dívida e o PARPA

de projectos públicos que afectem as suas vidas” . De acordo com Robinson (citando Parry e Moyser, 1994), entre as várias formas de participação política destacam-se a votação, o exercício de lobbie, as campanhas, a acção dos grupos e o protesto.

Tomaremos a concepção de Huntington e Nelson, que destaca a influência da sociedade civil no processo de tomada decisões políticas, dado que queremos estudar se essa influência se verifica, *de facto*: como se verifica e se ela é aceite.

Para efeitos do nosso estudo, entendemos que os conceito de participação política e o de acção colectiva estão intimamente ligados. Para Mancur Olson (1998) a **acção colectiva** compreende a acção dos grupos de interesse públicos ou privados, dos chamados grupos de pressão ou lobbies; a acção colectiva pode ser voluntária – quando visa simplesmente o cumprimento da lei. Olson dá mais importância a acção dos grupos que procuram “obter algumas benesses, que poderão assumir uma multiplicidade de formas: a legislação favorável aos interesses do grupo, por exemplo”. É esta segunda forma de **acção colectiva** que nos interessa.

Mas, quando falamos em **sociedade civil**, a que é que nos referimos concretamente? Este conceito foi articulado por vários pensadores. Um dos grandes conceptualizadores de “sociedade civil”, Gramsci, advoga que a sociedade civil é a parte do Estado que se preocupa com a elaboração do consentimento, não com a coerção ou o domínio formal; é a esfera da “política cultural”; as instituições da sociedade civil são a igreja, as escolas, os sindicatos e outras organizações através das quais a classe dominante exerce a sua hegemonia sobre a sociedade ( Bottomore et al, 1996:718).

François Houtart (1998) arrola três concepções de “**sociedade civil**”, nomeadamente a não-analítica ou angélica, a pré-analítica burguesa e a analítica-popular. Na concepção “**angélica**”, a “**sociedade civil**” seria composta por organizações geradas pelos grupos sociais geralmente fragilizados, pela ONGs, pelo sector não mercantil da economia e pelas instituições de interesse comum, educativas e de saúde. É uma espécie de terceiro sector, ao lado do Estado, autónomo e susceptível de fazer oposição. Para Houtart, esta perspectiva vai atrás de uma dimensão de sociedade civil anti-poder, actuando contra a lógica do sistema. A crítica é a de que, segundo esta concepção, a “sociedade civil” nasce contra a marginalização, mas no processo de lutas por espaços acaba por acentua-la ou reproduzi-la.

<sup>20</sup> ibidem

Na concepção “burguesa”, a “sociedade civil” aparece como um elemento essencial da sua estratégia de classe, sendo o lugar do desenvolvimento das potencialidades do indivíduo e do espaço do exercício das liberdades, a principal das quais é a liberdade de empresa. Articulam-se a ela as grandes instituições de carácter ideológico cumprindo o papel da reprodução social.

Na concepção “analítica popular”, “sociedade civil” é o espaço das lutas sociais, da resistências e da construção de alternativas, exigindo uma perspectiva de democratização da sociedade, a construção de novas relações económicas, sociais e políticas estruturais na sociedade. Isto passa por um elevado nível de negociação entre os elementos estruturantes da sociedade. Nesta dimensão, destaca-se a ideia de que a sociedade civil enquadra-se na manifestação de uma participação democrática que renova e coadjuva a acção do Estado na promoção do desenvolvimento, protecção da sociedade, etc.

Houtart conclui que a “sociedade civil” se situa na encruzilhada do Estado e do mercado; é distinta destes, mas está em relação dialéctica com ambos. Ela se situa no conjunto das acções colectivas, fruto dos actores sociais estratificados em grupos. Através desta concepção, pode-se compreender que a “sociedade civil” é uma entidade intermédia entre a esfera privada e o Estado; por outro lado, a sociedade civil distingue-se igualmente da sociedade no geral dado que ela envolve cidadãos que organizados colectivamente na esfera pública expressam os seus interesses, paixões, ideias, trocando informação, fazendo pressão ao Estado e exigindo a prestação de contas aos funcionários públicos.

Por outro lado, o conceito de “sociedade civil” foi em Moçambique desenvolvido, por exemplo, pelo grupo de estudo sobre “Sociedade Civil Precarizada em Moçambique”, do Centro de Estudos Africanos (CEA), dirigido por Carlos Serra, para quem:

*“Sociedade Civil tem, regra geral, o sentido de um conjunto de actores e de instituições vivendo à margem de um Estado definido como privador por uns (sectores neo-liberais) e como pouco redistribuidor por outros (sectores em situação de carência). Em Moçambique, a expressão desenvolve-se especialmente nesta década. Teve primeiro o significado de algo oposto aos*

*actores da guerra logo após os acordos de Roma de 1992 e possui hoje a dimensão corrente de algo fora ou oposto ao Estado*"<sup>21</sup>.

Para o nosso estudo, adoptamos a concepção de "sociedade civil" que Houtart chama de "analítica popular". Mas será esta "sociedade civil" legítima. O conceito de legitimidade atravessa vários momentos do nosso trabalho. Falamos da **legitimidade** do Governo na elaboração de políticas pública. Essa legitimidade é-lhe fornecida pelo sufrágio universal. Mas qual é a **legitimidade** das organizações da sociedade civil? Neste trabalho, assumimos o conceito de legitimidade proposto Serra<sup>22</sup>, que a define como sendo o reconhecimento historicamente situado e flutuante, tácito e declarado, manifestado pelos dominados aos dominantes no sentido em que é 'suportável' a ordem social vigente e reconhecida a eficiência dos segundos.

Por último, quando falamos Políticas Públicas referimo-nos tudo aquilo que os governos fazem, por que o fazem e que diferença faz a sua acção para a sociedade e os seus problemas. As Políticas Públicas remetem para programas e acções governamentais, efectivos e potenciais, destinados a tratar dos vários problemas sociais, como define Viana Monteiro. (Pedone 1986:7)

### 3.6 Metodologia

A recolha da informação relevante para este estudo foi feita através de dois níveis metodológicos, designadamente as entrevistas semi-directivas visando captar as percepções dos vários actores (Governo, sociedade civil, doadores) e pesquisa documental. A opção metodológica por entrevistas apoia-se nos argumentos de Quivy e Campenhoudt (1992), que mostram que a metodologia é utilizada para, entre outros, analisar:

*"o sentido que os actores dão às suas práticas e aos acontecimentos com os quais se vêem confrontados; os seus sistemas de valores, as suas referências normativas, as suas interpretações de situações conflituosas ou não, as leituras que fazem das suas próprias experiências..."; "Também serve para a análise de um processo de experiências ou acontecimentos do passado", ou a "análise de*

<sup>21</sup> Serra, Carlos. Cord. (2001) Sociedade Civil Precarizada, CEA, Maputo

<sup>22</sup> Serra, Carlos. Novos combates Pela Mentalidade Sociológica (1997), Livraria Universitária, Maputo

**A Participação da Sociedade Civil na Formulação de Políticas Públicas: O Grupo Moçambicano da Dívida e o PARPA**

*um problema específico, os dados do problema, os pontos de vista presentes, o que está em jogo, os sistemas de relações, o funcionamento de uma organização..., etc”.*

Com esses dois níveis, pretendíamos fundamentalmente verificar as hipóteses avançadas e apurar a relação entre as suas variáveis. Procurou-se desenvolver a análise e interpretação da informação recolhida à luz do referencial teórico anteriormente explicitado.

As fases da pesquisa, incluindo a recolha e tratamento dos dados empíricos – que decorreu no mês de Abril - compreenderam várias etapas. Após a elaboração do projecto de investigação procedeu-se à nova revisão bibliográfica e entrevistas com actores que trabalhem em áreas ligadas ao tema. A recolha dos dados visou três grupos de informadores distintos: elementos directamente afectos ao secretariado do GMD, representantes de organizações da sociedade civil membros do GMD e actores ligados ao sistema de planeamento de políticas no Governo.

Recorrendo sempre a entrevistas semi-directivas, com o primeiro grupo pretendíamos obter informação relacionada com a génese do GMD e seus mecanismos de actuação; as percepções do GMD sobre o papel e influência das organizações estrangeiras que a financiam; sobre a articulação dos interesses que defende e as percepções sobre o combate à dívida externa como um fim ou um meio; sobre as fontes de sua legitimidade; sobre a participação da sociedade civil no PARPA; sobre o processo tomada de decisões.

Junto do segundo grupo de informadores foram colocadas na mesa o mesmo tipo de questões, dando-se, no entanto, ênfase às questões sobre até que ponto o GMD representaria, nas sua actuação pública, os interesses das organizações membros do grupo, aferindo a sua legitimidade e representatividade.

Com o terceiro grupo de informadores, nomeadamente os técnicos do Governo, a recolha de informação incidiu sobre o processo de formação de políticas públicas em Moçambique, captando-se os percursos do planeamento e as pessoas normalmente envolvidas; as percepções sobre o papel das ONGs na sociedade e sobre até que ponto a participação no PARPA foi efectiva.

No total foram realizadas quinze entrevistas. Do secretariado do GMD, entrevistamos três elementos, em separado e em várias ocasiões, colocando as mesmas questões; nalgumas

## **A Participação da Sociedade Civil na Formulação de Políticas Públicas: O Grupo Moçambicano da Dívida e o PARPA**

entrevistas, participaram dois elementos do secretariado do grupo. Com a coordenadora do grupo, Eufregínia dos Reis, tivemos cinco encontros.

No segundo grupo de entrevistados, abordamos os representantes do Forum de ONGs (moçambicanas e estrangeiras (LINK), da Associação Progresso, da ORAM, da União Nacional de Camponeses, da World Vision, da OTM-Central Sindical, do Conselho Cristão de Moçambique (CCM), do Forum de ONGs da Zambézia (FONGZA). Foram também entrevistados dois académicos.

Junto do Governo, a recolha de informação centrou-se no Departamento de Programação Macro-Económica (DPME), do Ministério do Plano e Finanças, unidade que coordenou o ciclo de consultas com as organizações da sociedade civil. Neste caso, foram realizados três encontros com dois dos elementos-chave da unidade, nomeadamente Cristina Matusse e Wilson Pedro Gomes.

A pesquisa documental incidiu sobre material bibliográfico existente e que aborda o processo de participação no PARPA e o sistema de planeamento de políticas públicas em vigor no Governo. Analisamos estudos de autores nacionais e estrangeiros que pretenderam avaliar até que ponto as consultas à sociedade civil foram participativas, sendo o nosso interesse captar a forma como os mesmos representaram a participação e os constrangimentos identificados no processo.

Por outro lado, analisamos documentos como o Manual de Planificação do MPF, onde se apresenta claramente os conceitos e os procedimentos de planificação de políticas em vigor em Moçambique, dando-nos uma visão paradigmática. O PARPA apresenta um Anexo sobre as consultas à sociedade civil, através do qual pôde-se ter uma visão ampla sobre como o Governo avaliou a participação, dando-nos algumas luzes relativamente à maneira como o executivo encara as possibilidades da institucionalização, no futuro, de mecanismos formais e permanentes de consultas aos actores sociais.

A análise da correspondência do GMD com o BM/FMI foi importante uma que forneceu-nos uma ideia de como a dependência de Moçambique em relação à comunidade internacional afecta o acesso das organizações da sociedade civil à informação relevante sobre o

país, dado que muita dessa informação é produzida no estrangeiro ou, no mínimo, obedece a condicionalismos impostos pelas Bretton Woods.

Por último, é preciso reconhecer, o processo de recolha dos dados empíricos teve algumas limitantes. O tempo foi escasso, não nos permitindo alargar a amostra. Pensamos que teria sido importante entrevistar mais actores sociais baseados nas províncias, aprofundando deste modo a questão da representatividade das organizações da sociedade civil envolvidas nas consultas, tendo em conta a ideia de descentralização.

Outra limitante tem a ver com o facto de o entrevistador ser jornalista, o que poderá ter influenciado o comportamento a relação investigador/entrevistado. No primeiro encontro com um dos entrevistados por parte do Governo, a primeira coisa que o interlocutor fez foi advertir que a informação que nos ia fornecer não era para "publicação em jornais". Até que ponto é que a nossa condição de jornalista mais ou menos conhecido influenciou no conteúdo das informações fornecidas é difícil de estabelecer. Mas notamos um esforço por parte dos actores do Governo na defesa arrojada da ideia de que a elaboração do PARPA foi participativa, na defesa da legitimidade do Governo enquanto formulador de políticas e na crítica mais ou menos aprofundada à capacidade técnica de participação por parte dos actores sociais.

#### **4- REVISÃO DA LITERATURA**

A revisão da literatura compreende apenas trabalhos que tenham sido escritos sobre a participação da sociedade civil na elaboração de políticas de combate à pobreza. O âmbito desses trabalhos incidiu basicamente na aferição dos níveis de participação da sociedade civil. Por outras palavras, os trabalhos analisados limitam-se a questionar se houve ou não participação no PARPA, avaliando os níveis dessa participação. A diferença do nosso trabalho é que, para além de abordarmos as mesmas questões, interrogámo-nos sobre as possibilidades de uma participação efectiva no contexto da democracia.

O processo de consultas à sociedade civil no PARPA resultou, como ficou explicado, de uma imposição de Bretton Woods, cujo objectivo era assegurar que o documento fosse apresentado como pertença do povo moçambicano. No essencial, os estudos analisados levantaram questões sobre como é que as consultas foram feitas, quem tomou parte nelas e

## A Participação da Sociedade Civil na Formulação de Políticas Públicas: O Grupo Moçambicano da Dívida e o PARPA

em que bases, etc. Outra questão de fundo foi apurar-se até que ponto as opiniões expressas pelos representantes da sociedade civil ficaram reflectidas no documento final.

Avaliando essas questões, Roger Norton (2002) destacou a falta de clareza por parte do Governo no que diz respeito aos termos e as condições em que as consultas tomaram parte. Segundo o autor, isto leva à “desilusão e frustração por parte dos actores da sociedade civil <sup>23</sup> dado que eles sentem que as suas visões não tiveram o devido reflexo nas políticas, o que provoca uma sensação de pouca compreensão em relação à forma como o Governo se relaciona com os doadores”.

As análises ao processo de participação não foram feitas, nalguns casos, sem que se destacasse os problemas intrínsecos à sociedade civil, os quais dificulta(ra)m a sua participação. Neste contexto, Norton recorda que a vasta maioria das organizações da sociedade civil moçambicana ainda carece de recursos próprios que possibilitem a sua participação no processo de desenvolvimento. Na sua opinião, quando esses recursos existem, geralmente vem de fora do país e não cobrem as necessidades das organizações no sentido da sua participação”.

O GMD foi uma das organizações que participou nos encontros de consulta. De acordo com uma avaliação própria do grupo, os resultados da consulta foram “desapontadores”<sup>24</sup>. Uma das razões apontadas foi que o pessoal enviado pelo Governo aos encontros pertencia apenas a um departamento do MPF, e nenhuns outros funcionários governamentais ligados a outros sectores-chave no contexto da redução da pobreza, como os chamados ministérios sociais, participaram nas consultas.

O grupo declarou ter participado em apenas um encontro de consulta onde foram abordados assuntos de substância, mas com a presença de oficiais juniores e consultores estrangeiros trabalhando no MPF. Por outro lado, Milissão<sup>25</sup> escreve que “o processo de consultas não foi devidamente preparado e não houve tempo suficiente para que as organizações da sociedade civil estudassem e discutissem o documento de modo a apresentarem as suas recomendações”.

<sup>23</sup> Para uma informação sobre quem foram os actores sociais consultados veja Anexo 1

<sup>24</sup> Nuvunga, Milissão, op cit.

<sup>25</sup> ibidem

## A Participação da Sociedade Civil na Formulação de Políticas Públicas: O Grupo Moçambicano da Dívida e o PARPA

De acordo com a avaliação do grupo, o facto de as consultas terem sido impostas pelas instituições de Bretton Woods, e dado que a estratégia de combate à pobreza obedece a um quadro de políticas estabelecido pelas instituições financeiras internacionais, coloca dúvidas, à partida, sobre a efectividade da participação e sobre o verdadeiro papel de cada um dos participantes.

A coordenadora do grupo, Eufregínia dos Reis, citada por Milissão (op.cit), refere que “a participação deve ser vista como um mecanismo; temos que discutir não só políticas de combate à pobreza, como também as políticas que tenham impacto sobre o endividamento do país”.

Duas outras questões foram apontadas por vários interlocutores entrevistados para o efeito dos estudos em referência. A primeira é a de que o PARPA não foi levado à discussão no parlamento e, por isso, o sentido de “ownership”, tanto do documento como da implementação da estratégia de redução da pobreza, por parte da classe política de fora do governo fica afectado. O PARPA foi aprovado pelo Conselho de Ministros e, sendo assim,

sob o ponto de vista legal, o documento tem o estatuto de decreto e não de lei<sup>26</sup>.

A segunda questão tem a ver com o facto de o PARPA não ser sóbejamente conhecido fora do pequeno grupo de especialistas dentro do Governo que participaram na sua elaboração, da comunidade doadora e de algumas organizações da sociedade civil que fizeram questão de ler o documento de modo a participarem nas consultas. A grande conclusão de Norton é que a sociedade civil moçambicana precisa de mais espaços de participação; o autor

verifica que isto tem vindo a ser alcançado gradualmente.

Em suma, estes estudos mostram-nos que, no entender das organizações da sociedade civil consultadas, as consultas efectuadas não permitiram a sua participação efectiva no PARPA; que o Governo ainda não olha para a sociedade civil como um parceiro de respeito – caso contrário enviaria técnicos seniores, e não juniores, para os encontros de consulta; e que as organizações da sociedade civil carecem de recursos como meios financeiros e técnicos para poderem participar de forma pró-activa na formulação de políticas públicas.

<sup>26</sup> É preciso apontar que o Governo não tem a obrigação constitucional de apresentar o PARPA ao parlamento para discussão, diferentemente do Plano Quinquenal e do Plano Económico e Social, que é anual

As fracas condições sócio-económicas limitam a possibilidade das classes pobres e grupos marginais terem um papel activo na política, como argumenta Robinson, acrescentando que o acesso à política formal continua confinado a grupos com saúde, poder e recursos. De acordo com o autor, a programação macro-económica tende a permanecer apanágio dos grupos elitistas que representam interesses especiais; e a participação pode ser construída na tentativa de se legitimar decisões preestabelecidas, não se verificando, por isso, qualquer controlo popular sobre a alocação de recursos e estabelecimento de programas. (Robison, 1998:153)

## **5-A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

### **5.1 A participação no PARPA sob o ponto de vista do Governo**

O PARPA foi originalmente concebido pelo Governo com o objectivo de determinar as actividades sectoriais consideradas importantes para o combate à pobreza. O BM/FMI vieram acrescentar o elemento “consultas”. O documento apresenta, para além dos elementos-chave das estratégias sectoriais, uma descrição do processo de consultas e uma estratégia de monitoria e avaliação. A descrição do processo de consultas é um indicador que mostra como o Governo avaliou a participação da sociedade civil no PARPA<sup>27</sup>.

Na descrição do processo de consultas, o documento começa por dizer que as mesmas resultaram de “um esforço do Governo de fazer do PARPA um instrumento efectivo de combate à pobreza e propulsor do crescimento inclusivo”. Por outro lado, acrescenta, o ciclo de consultas “consubstancia e alarga o amplo processo institucional realizado pelos Ministérios e outros organismos governamentais a nível central no processo de preparação do PARPA 2000-2004 e na fase preparatória do PARPA 2001-2005”.

O documento refere ainda que as consultas tiveram lugar no período entre 4/12/00 e 14/02/01, tendo sido realizados cerca de 30 encontros institucionais com a participação de representantes da sociedade civil, bem como doadores e organismos governamentais, envolvendo um número de superior a cerca de 150 intervenientes com responsabilidades económicas sociais técnicas.

<sup>27</sup> Cardeno de Anexos do PARPA

Acrescenta-se ainda que a particularidade distintiva das consultas realizadas pelos órgãos centrais do Aparelho de Estado consistiu em contactos directos com diferentes sectores organizados da sociedade através de sessões de trabalho e informalmente para a obtenção de subsídios aos programas sectoriais. Entre as organizações da sociedade civil consultadas pelo Governo constam os sindicatos de trabalhadores, entidades empresariais, confissões religiosas, organizações não-governamentais, juventude e estudantes, meios de comunicação social, etc.

Quanto ao grau de representatividade das consultas, o documento observa que foi "satisfatório", mas ressalva que há espaço para torná-las mais legítimas "na medida em que sejam atraídos outros actores sociais imprescindíveis que por razão de vária ordem não tenham participado nos encontros realizados"<sup>28</sup>

Mas o que é que resultou das consultas? Quais é que foram, na óptica do Governo, as vantagens de se ter envolvido a sociedade civil no processo? De acordo com o texto introdutório do PARPA, as consultas permitiram o seguinte:

- a) reconfirmar a selecção das áreas fundamentais de acção;
- b) enfatizar a importância das matérias de boa governação, em especial a questão da desconcentração e da descentralização para um planeamento participativo a nível local, em particular distrital;
- c) destacar a necessidade premente de o Estado revelar uma capacidade mais efectiva na acção, realizando as opções que toma e os programas, planos e compromissos que assume e;
- d) evidenciar a importância do combate à corrupção, bem como a necessidade de mudança de atitudes das instituições públicas e seus agentes no relacionamento com os cidadãos e as instituições.

Em suma, de acordo com o Governo, e tendo em conta o mesmo documento, "as consultas contribuíram para o conhecimento aprofundado do estado de espírito, das expectativas e as principais demandas dos parceiros não-governamentais (...). Ao mesmo tempo, elas ser-

---

<sup>28</sup> Dá-se o exemplo de organizações religiosas como o Conselho Cristão de Moçambique, a Conferência Episcopal de Moçambique, a Comunidade Hindú e a Comunidade Mahometana. Mas é interessante reparar a seguinte contradição: o Governo lamenta a não participação da Comunidade Hindú nas consultas, mas lista na qualificada de participantes que apresenta consta claramente o nome da Comunidade Hindú

viram para evidenciar algumas fraquezas e imprecisões que caracterizam a percepção dos actores sociais sobre aspectos importantes no que diz respeito às possibilidades e aos constrangimentos que condicionam o papel do Estado derivadas de injunções internas e exógenos”.

Nas suas observações finais ao processo de consultas, o documento critica na generalidade as intervenções dos representantes dos segmentos da sociedade civil consultados, as quais estavam “permeadas por uma visão parcial dos problemas nacionais, prevalecendo não raras vezes a óptica dos interesses específicos (por exemplo, empresarial) em detrimento de uma visão global e sistémica”.

De acordo com o comentário do Governo ao processo de consultas, desse aspecto derivou que “as análises desses actores tendessem a subestimar ou a sobrevalorizar de forma exagerada, ora o papel do mercado, como solução única e definitiva de todos os problemas da Nação, ora por da culpa exclusiva da acção governamental, ora da neutralidade absoluta da chamada sociedade civil”. É de destacar o reconhecimento do Governo de que “falta clarificar tanto a nível governamental como dos diferentes segmentos organizados da sociedade a abrangência e os limites dos instrumentos de consulta”.

Em síntese, na percepção do Governo, as consultas permitiram a participação da sociedade civil no PARPA e as mesmas foram representativas. É notória a observação do Governo segundo a qual os actores sociais evidenciaram fraquezas nas suas intervenções. Mas o que devemos reter é que, ao mesmo tempo que aceita a ideia de incrementar a participação através da institucionalização de mecanismos de consulta, o Governo defende que isso tem de ter limites; esses limites contribuiriam para “evitar criar falsas expectativas por parte dos *stakeholders*, no sentido de acreditarem que dispõem de mandato ilimitado no processo de elaboração do PARPA e de outros instrumentos de políticas públicas, da mesma forma que serviria para evidenciar aspectos dos quais o Governo não pode nem deve desonerar-se”.

## **5.2 O exercício da formulação de políticas públicas em Moçambique**

Como é que são formuladas as políticas públicas no geral em Moçambique? Quais são os passos seguidos nos processos e até que ponto os mesmos são participativos? Esta secção

## A Participação da Sociedade Civil na Formulação de Políticas Públicas: O Grupo Moçambicano da Dívida e o PARPA

serve para compreender como acontece o exercício de planeamento em Moçambique na óptica do Governo e mostrar as suas percepções sobre a questão da participação.

O Manual de Planificação da Direcção Nacional de Plano e Orçamento do MPF<sup>29</sup> apresenta os principais conceitos e procedimentos na concepção de políticas públicas em Moçambique. O Manual concentra-se nos principais instrumentos de planeamento como o Plano Económico e Social, o Plano Económico e Social Provincial, o Orçamento e a Conta Geral do Estado e, por último, os Planos Sectoriais.

O documento dedica um dos seus pontos descrevendo os intervenientes do processo do planeamento em Moçambique. Nele realça-se que os responsáveis pelo planeamento e acompanhamento dos planos são os técnicos de planeamento dos órgãos públicos, mas destaca três intervenientes considerados imprescindíveis: os dirigentes, os executores e os beneficiários. As decisões operacionais, visando a implementação de uma estratégia de desenvolvimento e a aplicação de recursos públicos, são de carácter técnico e da competência dos dirigentes das instituições públicas; e, onde se trata de definição de objectivos, a elaboração de estratégias de desenvolvimento e a afectação de recursos públicos são decisões de carácter político.

O Manual enquadra desta maneira a participação dos beneficiários:

“A participação dos pretendidos beneficiários de intervenções do sector público no processo de planificação contribua para a identificação dos problemas prioritários e os mecanismos mais apropriados de resposta. Muitas vezes consideram-se as soluções aos problemas meramente técnicos. A experiência demonstra que uma compreensão do factor humano é crucial no desenvolvimento. Compete ao planificador e executor criar mecanismos adequados para a consulta aos beneficiários, através de inquéritos periódicos ou fóruns consultivos”<sup>30</sup>.

Vejamos agora o âmbito de elaboração do Plano Económico e Social (PES) do Governo. Os PESs apresentam os principais objectivos económicos e sociais a serem alcançados num determinado ano económico, visando prosseguir a política de desenvolvimento traçada pelo Governo. O PES é preparado anualmente pela Direcção Nacional de Plano Orçamento (DNPO) do MPF com a colaboração dos chamados ministérios sociais, do Banco Central e os Governos provinciais. De acordo com o Manual, o PES é elaborado simultaneamente pelos órgãos centrais e locais do Estado. A nível provincial, o PES é elaborado pela Direcção Provincial de Finanças em colaboração com as instituições do Governo

<sup>29</sup> Foi-nos dito que o documento está em processo de reformulação

provincial. O PES provincial é um instrumento de gestão do Governo provincial que define os principais objectivos sociais e económicos da província em dado ano económico, as acções a realizar para atingir tais objectivos e a afectação de recursos orçamentais para estes fins. Uma das funções principais do PES provincial é contribuir para a elaboração do PES nacional, fornecendo-lhe a informação de forma padronizada de modo a permitir a sua agregação com a informação prestada pelas restantes províncias.

No caso do PARPA, o processo de planeamento foi diferente. O documento deriva de antecedentes de planeamento do Governo, incluindo as Linhas de Acção para a Erradicação da Pobreza Absoluta (1999), o PARPA 2000-2004, o Programa do Governo 2000-2004, assim como os planos, políticas e estratégias sectoriais e intersectoriais desenvolvidos pelos órgãos do Estado. A estratégia teve origem num exercício que remonta a 1997, realizado numa altura em que ainda não se falava em PARPA e as possibilidades de alívio da dívida externa de Moçambique eram ainda uma miragem. Trata-se da análise aos dados do Inquérito aos Agregados Familiares (IAF), de 1996/97, a qual permitiu desenvolver um perfil detalhado da pobreza em Moçambique. Com o IAF, foram identificadas as principais determinantes da pobreza, tendo as mesmas servido para a elaboração dos instrumentos de planeamento, já referidos, que vieram dar lugar ao PARPA.

Consideramos de grande utilidade mostrar como se aborda, neste documento, a questão da participação, fora do âmbito específico das consultas do PARPA. Com efeito, no Anexo 1 do PARPA<sup>31</sup> procura-se enfatizar a ideia de que a auscultação e envolvimento directo dos chamados sectores organizados da sociedade no processo de planeamento e programação nos níveis central, provincial e distrital constitui já uma prática consagrada no sistema de planeamento do Governo moçambicano.

Acrescenta-se que “os principais instrumentos de definição e operacionalização das políticas e estratégias governamentais, como o PES, o PARPA, os Programas Sectoriais Integrados, o Cenário Fiscal de Médio Prazo, o Programa Trienal de Investimento Público e outros, contam, em fases distintas da sua elaboração, com um intenso trabalho de envolvimento dos sectores intervenientes que, por sua vez, recorrem-se das contribuições

<sup>30</sup> p.7

<sup>31</sup> Sob o título “Envolvimento dos Parceiros e Sectores Organizados da Sociedade no Processo de Elaboração do PARPA: Consultas Sectoriais”

recebidas dos principais intervenientes económicos e sociais e das demandas colocadas pelos actores sociais com projectos (...)”.

Entre os programas sectoriais que o Governo indica como tendo sido participativos constam o Plano Estratégico de Combate às DTS/HIV SIDA, a Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional e o PROAGRI. Um outro aspecto a reter é que considera-se esses programas como tendo sido participativos na medida em que foram realizados, no seu âmbito, semi-nários e *workshops* nos quais participaram representantes dos chamados sectores sociais organizados.

Olhando para o sistema de planeamento em vigor, não fica claro em que momento é que os beneficiários das políticas públicas contribuem no processo de elaboração do PES, por exemplo, dentro do entendimento de participação definido pelo documento. No nosso entender, isto leva a uma contradição no discurso do Governo quanto a questão da participação. A participação parece apenas um exercício de retórica; ela nunca chega a acontecer, até porque o sistema enfatiza as competências decisórias dos dirigentes das instituições públicas e das figuras políticas do Governo.

#### **5.4 As fontes de legitimidade do GMD**

O GMD considera-se um grupo legítimo da sociedade moçambicana. O GMD diz representar as pessoas e as organizações não-governamentais que partilham as suas ideias. O grupo reivindica legitimidade justificando-se no argumento de que defende os interesses dos seus membros e articula as preocupações trazidas da base pelas várias organizações, preocupações essas que nascem, por exemplo, através da auscultação dos camponeses. O exemplo clássico referido é o seguinte: dado que a União Nacional dos Camponeses (UNAC) é membro do GMD este pode tomar posições públicas em nome dos camponeses de Moçambique, nas matérias ligadas à dívida externa.

A “legitimidade”, é reforçada, no dizer dos elementos do grupo, pelo facto de o GMD ter sido “pioneiro” no processo de luta contra a dívida externa em Moçambique, visando o seu cancelamento, e de ser a única organização que opera nesta área. Segundo os elementos do grupo entrevistados, a adesão permanente de membros ao GMD mostra que não se está perante um assunto periférico – o assunto da dívida – mas perante um assunto vital para o futuro de Moçambique. Outro indicador de legitimidade é o facto de o GMD ser plena-

## A Participação da Sociedade Civil na Formulação de Políticas Públicas: O Grupo Moçambicano da Dívida e o PARPA

mente reconhecido ao nível da opinião pública como representante da sociedade civil nas matérias relativas à dívida externa – as opiniões do GMD sobre a questão da dívida externa são tratadas pelos “media” como representativas do sentimento da sociedade.

O facto de o GMD ser interlocutor do Governo nas matérias sobre dívida externa é para si um factor de legitimidade, assim como o reconhecimento das missões estrangeiras de avaliação e consultas na área da cooperação internacional, as quais concebem o grupo como interlocutor válido. Por último, o GMD define-se como tendo representatividade a nível nacional, possuindo delegações em todas as províncias.

Mas que interesses defende o GMD? Quais as agendas que articula?

O GMD afirma-se representante dos interesses nacionais dos moçambicanos, os quais são manifestados através das reuniões dos membros. O grupo manteve, ao longo de vários anos, uma reunião semanal de membros na qual se discutiam os assuntos e se articulavam consensos sobre o conteúdo das posições públicas do secretariado. As posições são tomadas por consenso, mas o alcance desse consenso não é feito sem divergências<sup>32</sup>. O funcionamento do grupo não é fácil, dado essa dificuldade em se ter de opiniões comuns. O alcance do consenso surge sempre depois de muito debate. Mas o “GMD é uma família”<sup>33</sup>.

As cerca de 50 organizações que fazem parte do grupo (entre associações de camponeses, ONGs da área da provisão de serviços de educação e saúde, congregações religiosas, sindicatos, etc), representam milhares de moçambicanos. O grupo sobrevive das contribuições dos seus membros e do apoio financeiro prestado por parceiros estrangeiros, que também fornecem informação revelante sobre a relação de Moçambique com as principais instituições financeiras multilaterais. Os elementos do secretariado referiram que os parceiros estrangeiros participam no grupo porque têm acesso à informação importante sobre o debate do desenvolvimento em Moçambique, informação essa vital para a tomada de posição do grupo e difícil de obter cá no país. Por exemplo, os números sobre a dívida externa de Moçambique sempre foram mais fáceis de obter lá fora do que cá dentro de Moçambique. O próprio PARPA provisório veio de fora, segundo nos contaram.

<sup>32</sup> Palavras de Elizabeth Sequeira

<sup>33</sup> Palavras de Eufregínia Reis

## A Participação da Sociedade Civil na Formulação de Políticas Públicas: O Grupo Moçambicano da Dívida e o PARPA

Os parceiros estrangeiros do GMD actuam em Moçambique com objectivos distintos, e as parcerias com o grupo resultam, de acordo duas organizações estrangeiras (preferiam que não fossem identificadas), da solidariedade e militância política dos seus membros. Os parceiros do GMD não participam na tomada de decisões. Nas reuniões participam apenas como observadores e prestam igualmente assistência técnica. As decisões são tomadas pelas organizações nacionais.

Os elementos da sociedade civil entrevistados justificam a filiação de ONGs estrangeiras no GMD com a existência de uma convergência de objectivos entre as estrangeiras e as locais no debate da dívida externa. Enfatizou-se a ideia de uma intercessão de objectivos e da importância dos parceiros estrangeiros no exercício de pressão aos seus Governos sobre as questões que tem a ver com a dívida externa e outras que se cruzam com as problemáticas do desenvolvimento de Moçambique. Um dos nossos entrevistados<sup>34</sup> concorda, no entanto, que é difícil compatibilizar os interesses externos dos que financiam o GMD e os interesses das populações que o grupo diz representar:

*“Ao nível da UNAC temos tentado não ir ao sabor dos doadores. Mas é preciso nos especializar-mos para detectar as interferências. A realidade é triste pois quando uma ONG nacional não aceita interferência então terá menos hipótese de ter financiamento. No caso da UNAC nós rejeitamos as interferências nos programas que não fazem parte das nossas agendas”.*

O sentido dado à palavra “interferência” pelo nosso entrevistado remete para uma certa tendência de os doadores estrangeiros determinarem previamente as agendas de actuação dos seus parceiros nacionais. Se parece pacífico que o grupo tem legitimidade de intervir em nome de uma boa fatia da sociedade nas questões atinentes à dívida externa, e se parece pacífico que, efectivamente, o grupo representa, por via da sua composição, os interesses de milhares de moçambicanos nesta matéria, parece polémico como é que o grupo consegue articular esses interesses dos nacionais com os interesses das organizações estrangeiras que financiam as suas actividades.

### 5.5 Mecanismos de actuação do GMD

<sup>34</sup> Sr. Ussemane, da UNAC

## **A Participação da Sociedade Civil na Formulação de Políticas Públicas: O Grupo Moçambicano da Dívida e o PARPA**

O GMD age através de advocacia e de lobbies, obtenção de informação, capacitação e estabelecimento de redes de divulgação sobre matérias relacionadas com a dívida externa. Para a execução dessas actividades, o GMD mantém um secretariado permanente. O seu objectivo central é fazer pressão junto não só do Governo e parlamento moçambicanos, como também das instituições de Bretton Woods e credores bilaterais. A pressão é entendida no sentido da mudança, mudança para inclusão e participação da sociedade civil no estabelecimento de políticas públicas; pressão para a transparência na gestão das finanças públicas e no processo de endividamento, pressão para o acesso à informação pública por parte da sociedade civil.

Na Assembleia da República, o GMD pressiona para que haja uma lei sobre a gestão da dívida externa que regule o processo de endividamento. Parte-se do pressuposto de que, apesar dos cancelamentos da dívida externa que possam ser conseguidos, a tendência é a da manutenção do endividamento. O exercício de lobbies destaca-se entre os mecanismos de actuação do GMD, dado que o espaço de influência e pressão na tomada de decisões é ainda muito diminuto, resumindo-se em muitos casos à participação via comunicação social.

O GMD, como elemento da sociedade civil, é uma força de pressão que se situa à margem do poder do Estado ou exerce a sua acção como força de complementaridade? Na concepção do GMD, o seu lugar é ao mesmo tempo de luta enquanto força de pressão mas também de complementaridade. O GMD complementa o Estado fazendo, por exemplo, advocacia junto das populações nas zonas locais. A relação da sociedade civil com o Estado no capítulo da formulação de políticas públicas está ainda numa caminho embrionária.

### **5.6 A luta contra a dívida externa é um fim ou um meio?**

Como é que o GMD representa a sua luta contra a dívida externa? Será que o cancelamento da dívida externa esgota todas as preocupações do grupo, ou esse aspecto representa apenas um momento de uma acção política com objectivos mais amplos. Haverá alguma intencionalidade na acção do grupo, no sentido de estratégia? Porque é que o GMD se preocupa com a crise da dívida?

O grupo explica deste modo a sua actuação:

*"Preocupamo-nos com a crise da dívida porque o dinheiro que o Governo recolhe anualmente dos impostos e taxas, gasta mais no pagamento da dívida do que gasta em apoio aos serviços de saúde e na educação das crianças moçambicanas. Porque, num dos países mais pobres do mundo, estes pagamentos são um enorme obstáculo à redução da pobreza. Porque: qualquer organização ou indivíduo que pretenda contribuir para melhorar as condições de vida em Moçambique tem de entender que a crise da dívida impede o Governo de fazer o poderia fazer com os limitados recursos de que dispõe"*<sup>35</sup>.

Na visão do GMD, a dívida externa sempre foi um obstáculo às perspectivas futuras do país: ela prejudica os moçambicanos e nega às gerações vindouras o direito de serem auto-suficientes e independente. Como fica patente, o objectivo central do GMD é o combate à pobreza. Neste contexto, o combate à dívida externa é um meio. Por outras palavras, o combate à dívida externa é um instrumento para se alcançar o fim da pobreza. O GMD está consciente que, mesmo que se venha a cancelar totalmente a dívida externa, o processo de endividamento de Moçambique vai continuar dado a enorme dependência do país. Daí que a sua acção destina-se sobretudo a ajudar o Estado a poupar os recursos gerados pelos programas de alívio à dívida externa, a exemplo do HIPC, de modo a que esses recursos sejam posteriormente alocados às áreas sociais.

A aplicação indevida de fundos públicos tem sido um dos focos da intervenção do GMD, emergindo daí o debate sobre a corrupção e má governação. As consultas sobre o PARPA permitiram que o GMD colocasse este debate no documento, ressaltando a importância que a sociedade civil atribui aos processos de avaliação e monitoria das políticas públicas. Por exemplo, o GMD concorda que se construam escolas, no âmbito do PARPA, mas recusa que elas sejam erguidas em lugares impróprios e com material de baixa qualidade.

## **6- A RELAÇÃO GMD VERSUS GOVERNO**

### **6.1 A participação no PARPA do ponto de vista da sociedade civil**

O PARPA foi aprovado em Washington após a sociedade civil moçambicana ter aceite a sugestão de que ela participou activamente na definição dos programas inscritos no documento. Mas a sociedade civil moçambicana diz que não participou no PARPA. É

---

<sup>35</sup> Dívida Externa de Moçambique: como surgiu? Quanto é? A quem devemos? (1999) Grupo Moçambicano da Dívida, Maputo

**A Participação da Sociedade Civil na Formulação de Políticas Públicas: O Grupo Moçambicano da Dívida e o PARPA**

consensual dizer-se que a sociedade civil foi apenas consultada na elaboração do PARPA. Um dos nossos entrevistados, Amad Sucá, oficial de advocacia na UNAC, descreve assim a “participação” da sociedade civil no PARPA:

*“Queríamos participar pois tratava-se de uma política nacional, mas apenas fomos consultados. E essa consulta só aconteceu porque havia a necessidade de o Governo e o Banco Mundial legitimarem o PARPA. Apenas fomos convidados para nos apresentarem o Draft do PARPA”.*

No entendimento do próprio GMD, “a sociedade civil não teve uma participação eficaz na elaboração do PARPA, devido a falta de mecanismos apropriados para o seu envolvimento, o que enfraquece a estratégia de redução da pobreza no país”<sup>36</sup>. Numa avaliação levada a cabo pelo próprio GMD<sup>37</sup>, considerou-se que a participação no PARPA “não era satisfatória e que o ambiente participativo” estava enfermo de vários defeitos, nomeadamente:

*“Inexistência de um mecanismo institucional para onde a sociedade civil possa canalizar as suas contribuições; escassez de informação oficial sobre os estágios do PARPA; falta de conhecimento da metodologia usada pelo Governo na elaboração do PARPA; não clarificação do estágio da estratégia do Governo sobre a participação da sociedade civil no PARPA; inexistência de um apoio institucional tanto do Governo assim como do BM/FMI às organizações da sociedade civil interessadas no PARPA”.*<sup>38</sup>

A mesma avaliação refere que das organizações da sociedade civil envolvidas no PARPA - concretamente as que foram entrevistadas para efeitos dessa avaliação - quase todas, depois de reconhecerem que foram envolvidas no processo, preferiram definir o tipo de envolvimento como tendo sido uma simples consulta, irregular e não programada. Outras defenderam que não foi nem participação, nem consulta, nem auscultação, mas sim “uma série de reuniões nas quais o seu papel era o de ouvir os técnicos do Governo a falar”.

<sup>36</sup> Comunicado do GMD, datado de 26 de Setembro de 2001, em reacção ao anúncio da aprovação do PARPA pelo BM/FMI.

<sup>37</sup> Contribuição Para a Revisão do PRSP, (2001), Grupo Moçambicano da Dívida, Maputo.

## A Participação da Sociedade Civil na Formulação de Políticas Públicas: O Grupo Moçambicano da Dívida e o PARPA

Outro problema levantado foi o de que em nenhum momento o Governo e a sociedade civil reuniram-se para discutir previamente o conteúdo do conceito de participação. Isso originou dissonâncias nas discussões e frustrações por parte da sociedade civil que acha que foi usada para legitimar processos previamente definidos.<sup>39</sup>

No entender do GMD, a participação não foi, pois, efectiva. Sendo assim, existe uma clara dificuldade em se avaliar até que ponto os inputs da sociedade civil nessas consultas foram assumidos no documento final, ou se, na verdade, o que houve foi uma coincidência de pontos de vista entre as preocupações da sociedade civil e as do Governo. Existe a tendência em se explicar essa pretensa coincidência considerando-se que houve uma convergência de objectivos estratégicos entre o GMD e o Governo, surgindo divergências apenas naquilo são os objectivos específicos e os acções a realizar no terreno.

Por outras palavras, alguns actores da sociedade civil concordam com a missão central do PARPA, a de eliminar pobreza; concordam com o objectivo estratégico de se aumentar a rede escolar; mas já não concordam quando se trata de estabelecer a priorização (quantas escolas em que distritos) e calendarização desses objectivos (quantas escolas em quantos anos). O debate sobre questões específicas como esta não se verificou nas consultas realizadas.

O GMD reconhece que o PARPA é um documento de grande importância na medida em que é um dos instrumentos básicos para a redução da pobreza absoluta. Contudo, na sua opinião, “o PARPA não ataca as verdadeiras causas da miséria no país, limitando-se a privilegiar o crescimento numérico da economia em detrimento da qualidade de vida das populações mais visadas, os pobres”. Neste contexto, o conceito de *ownership* é posto em causa. No questionamento à ideia de *ownership*, fora o facto de o PARPA não ter sido participativo, um outro argumento é articulado pelo GMD, partindo do seu entendimento de que “o PARPA surge no contexto da continuação do PAE adoptadas pelo BM/FMI (...)”. (Ibidem)

Contudo, argumenta o grupo, “as políticas mestres do PAE não foram sujeitas a debate público, o que logo à partida põe em causa as intenções do BM/FMI atendendo que, num passado recente e ainda presentemente, as privatizações e outras políticas de ajustamento

---

<sup>38</sup> ibidem

<sup>39</sup> ibidem

têm trazido um impacto social negativo na vida das pessoas, agravando cada vez mais a pobreza dos moçambicanos”. (Anexo 2)

Do ponto de vista dos actores ligados ao Estado, aceita-se pacificamente, embora com algumas reservas, a ideia de que a sociedade civil não participou no PARPA. Todas as acções tomadas já tinham sido identificadas pelos órgãos governamentais quando as consultas à sociedade civil se deram. Sendo este o contexto da “participação”, as consultas consolidaram a abordagem do Governo sobre a pobreza, dado que não houve grandes divergências entre o executivo e a sociedade civil, introduzindo-se apenas um novo aspecto no PARPA, nomeadamente a questão da corrupção e boa governação, que não eram objecto de abordagem no PARPA Interino.

### **6.2 Dependência e desconfiança mútua**

O acesso à informação é fundamental para a participação política. O GMD queixou-se de dificuldades de acesso à informação tanto junto do Governo como dos doadores. É reveladora a carta endereçada pelo grupo ao Banco Mundial exigindo o acesso às análises económicas e sectoriais feitas pelo banco e que determinam as suas estratégias de assistência a Moçambique, dando uma indicação importante sobre as suas intenções e prioridades a longo prazo<sup>40</sup>. (Anexo 3)

Os programas inerentes ao ajustamento estrutural são feitos na base de análises económicas e sectoriais que o banco produz sobre a situação de Moçambique, mas essas análises nem sempre estiveram disponíveis aos interessados, de acordo com o GMD. Daí a exigência referida acima. As dificuldades no acesso à informação sobre as questões ligadas à dívida externa dentro de Moçambique leva a que as ONGs dependam do exterior nessa matéria. Segundo o GMD, por parte do Governo, muita das vezes a informação sobre determinado acordo ou imposição de políticas por parte de Bretton Woods só é libertada muito tempo depois de esse acordo ou política ser um facto consumado sem consulta e debate interno.

No entender do grupo, a extrema dependência do Estado, que leva a que ele sofra imposições de políticas, alimenta a relutância do Governo em conceder informação. O sigilo do executivo sobre matérias que deveriam ser tratadas com transparência é enorme, na opinião dos entrevistados. Os representantes das organizações da sociedade civil dizem

## A Participação da Sociedade Civil na Formulação de Políticas Públicas: O Grupo Moçambicano da Dívida e o PARPA

que sobrevivem de canais informais de acesso à informação e, sobretudo, das suas parceiras estrangeiras. Às vezes, contaram-nos, obtêm informação mais facilmente com um ministro do que com os seus subordinados. Na sua opinião, prevalece ainda uma concepção segundo a qual os documentos do Estado contém todos eles informação secreta. Isso faz com que haja maior acesso de informação importante de Moçambique lá fora, no estrangeiro, do que aqui dentro.

Neste contexto, parece consensual entre as organizações da sociedade civil moçambicana que a participação aconteceu dentro de numa lógica de exigência das Bretton Woods destinada a provar que o receitado em termos de formulação de políticas de combate à pobreza com o envolvimento da sociedade civil tem mostrado eficácia; No PARPA, a componente consulta à sociedade civil foi introduzida para fazer dela uma política endossada pelas populações através da sociedade civil. Por outro lado, é enorme a desconfiança mútua entre o Governo e as organizações da sociedade civil. Alguns funcionários olham para a sociedade civil como força opositora.

No GMD existe a percepção de que Governo olha para a sociedade civil de duas maneiras: como força de pressão contra si, ou como força de complementaridade, dependendo dos enfoques dessa intervenção. "Quando se sente muito pressionado, o Governo não reconhece os imputs das ONGs", disse uma das entrevistadas. No Governo essa desconfiança coloca questões como quem financia as ONGs e até que ponto essa realidade de dependência não faz com que elas tenham agendas importadas; até que ponto as ONGs têm autonomia e não são manipuladas pelos seus doadores e qual é a base da sua legitimidade, tendo em conta que a legitimidade do Governo na formulação de políticas públicas resulta do facto de ele ser um Governo eleito pelo voto popular. A existência de um PARPA provisório assentaria nesse pressuposto de legitimidade.

A este propósito, um dos entrevistados declarou que "o Governo não se pode demitir das suas funções. Logo que é eleito, o Governo tem a obrigação de fazer com que as coisas aconteçam e assim se fez o PARPA provisório"<sup>41</sup>. Depreende-se desta ideia que as organizações da sociedade civil serviriam para complementar as acções previamente

<sup>40</sup> Carta do GMD ao Director Executivo do Banco Mundial, Shengaman Zhang, datada de 9/07/01.

<sup>41</sup> Wilson Gomes de Almeida, consultor do MPF.

## **A Participação da Sociedade Civil na Formulação de Políticas Públicas: O Grupo Moçambicano da Dívida e o PARPA**

estabelecidas pelo Governo, dado que o executivo não pode transferir para outrem aquilo que pode fazer, ou que faz parte das suas obrigações.

A desconfiança do lado das ONGs reside no medo de elas serem instrumentalizadas pelo Governo; serem interpretadas como uma extensão das funções do Estado. Há o receio de que o Estado possa usurpar de prerrogativas que são próprias das ONGs. Isso conduz ao seu instinto de sobrevivência, de onde ressalta uma necessidade de preservação de autonomia própria. A sociedade civil moçambicana vive numa encruzilhada entre o receio de ser apropriada pelo Estado e a exposição permanente às agendas dos seus financiadores externos. Há opiniões que relativizam este problema. Com efeito, um entrevistado opinou que essa polarização manequista que se tenta sempre estabelecer entre Sociedade Civil e Estado parece uma falácia: pois o Estado não é tão forte como aparenta nem a sociedade civil é tão legítima como reivindica.

### **7- CONCLUSÕES**

A questão que guiou este trabalho foi até que ponto a democratização política em Moçambique possibilitou novas formas de participação da sociedade civil no processo de formulação de políticas públicas.

O objectivo geral do estudo visava captar as percepções sobre a participação da sociedade civil no processo decisório à luz do estabelecimento do Estado democrático em Moçambique. Tendo em conta este objectivo, verificamos a prevalência de um sistema de planeamento de políticas públicas e tomada de decisões centralizado, onde as necessidades e as prioridades das acções são conhecidas apenas pelos planificadores do sector público. A formulação de políticas ao nível do Governo está muito confinada a um gabinete do MPF, notando-se pouco envolvimento ao nível das bases. Muitos funcionários de vários ministérios nunca ouviram falar do PARPA.

Olhando para o sistema de planeamento em vigor, não fica claro em que momento é que os beneficiários das políticas públicas contribuem no processo de elaboração dessas políticas. A participação parece ser apenas um exercício de retórica; ela nunca chega a acontecer, até

## **A Participação da Sociedade Civil na Formulação de Políticas Públicas: O Grupo Moçambicano da Dívida e o PARPA**

estabelecidas pelo Governo, dado que o executivo não pode transferir para outrem aquilo que pode fazer, ou que faz parte das suas obrigações.

A desconfiança do lado das ONGs reside no medo de elas serem instrumentalizadas pelo Governo; serem interpretadas como uma extensão das funções do Estado. Há o receio de que o Estado possa usurpar de prerrogativas que são próprias das ONGs. Isso conduz ao seu instinto de sobrevivência, de onde ressalta uma necessidade de preservação de autonomia própria. A sociedade civil moçambicana vive numa encruzilhada entre o receio de ser apropriada pelo Estado e a exposição permanente às agendas dos seus financiadores externos. Há opiniões que relativizam este problema. Com efeito, um entrevistado opinou que essa polarização manequista que se tenta sempre estabelecer entre Sociedade Civil e Estado parece uma falácia: pois o Estado não é tão forte como aparenta nem a sociedade civil é tão legítima como reivindica.

### **7- CONCLUSÕES**

A questão que guiou este trabalho foi até que ponto a democratização política em Moçambique possibilitou novas formas de participação da sociedade civil no processo de formulação de políticas públicas.

O objectivo geral do estudo visava captar as percepções sobre a participação da sociedade civil no processo decisório à luz do estabelecimento do Estado democrático em Moçambique. Tendo em conta este objectivo, verificamos a prevalência de um sistema de planeamento de políticas públicas e tomada de decisões centralizado, onde as necessidades e as prioridades das acções são conhecidas apenas pelos planificadores do sector público. A formulação de políticas ao nível do Governo está muito confinada a um gabinete do MPF, notando-se pouco envolvimento ao nível das bases. Muitos funcionários de vários ministérios nunca ouviram falar do PARPA.

Olhando para o sistema de planeamento em vigor, não fica claro em que momento é que os beneficiários das políticas públicas contribuem no processo de elaboração dessas políticas. A participação parece ser apenas um exercício de retórica; ela nunca chega a acontecer, até

## A Participação da Sociedade Civil na Formulação de Políticas Públicas: O Grupo Moçambicano da Dívida e o PARPA

porque o sistema enfatiza as competências decisórias dos dirigentes das instituições públicas e das figuras políticas do Governo.

Por outro lado, a sociedade civil só é chamada para consultas depois de determinada política estar aprovada. Há claramente pouca abertura do Governo à participação da sociedade civil; o Governo não está preparado para aturar a sociedade civil, subsistindo ainda uma forma muito centralizada de dirigir. A relação Governo/Sociedade Civil é viabilizada através de listas de presenças nas reuniões de consulta. É assim que o Governo legitima os documentos que têm de ser, por força do seus termos de referência, participativos. Apesar de ser esta a prática prevalecente, poupo a pouco está a ser introduzido um novo modelo de formulação de políticas públicas onde, através de consultas externas à sociedade civil, esta é chamada a comentar os drafts.

O **objectivo específico** do nosso estudo era compreender a ação e influência da sociedade civil no processo de concepção e construção da estratégia de alívio à pobreza. Tendo em conta este objectivo verificamos que a participação depende de não só se ter informação mas de haver um *know how* sobre os assuntos em discussão. Neste contexto, apercebemo-nos da falta de domínio técnico dos dossiers por parte das organizações da sociedade civil, enfraquecendo a formulação de alternativas.



Ficou patente que o GMD não conseguiu participar eficazmente no PARPA não só devido à falta de clarificação do conceito de participação e outros constrangimentos apontados, como também pela sua incapacidade de apresentar propostas concretas. Um exemplo para ilustrar esta constatação é a reclamação de que os documentos para discussão continham uma linguagem técnica muito apurada e não foram canalizados à sociedade civil a tempo para esta poder estudá-los.

Estas conclusões vão de encontro ao que alguns estudos sobre o fenómeno da participação política nas jovens democracias constatarem. Como explica Robinson (1998:181), a ideia de que o advento das formas de governação democrática leva ao aumento da participação política e aumento o nível de envolvimento público no processo de formulação de políticas não pode ser vista de forma mecânica. Segundo o autor, as evidências mostram que tais expectativas não se confirmam e a expansão da participação política mostra-se frequentemente modesta.

## **A Participação da Sociedade Civil na Formulação de Políticas Públicas: O Grupo Moçambicano da Dívida e o PARPA**

No caso de Moçambique, o nosso estudo também aponta para o mesmo cenário. As fracas condições sócio-económicas limitam a possibilidade das classes pobres e grupos marginais terem um papel activo na política, como argumenta Robinson, acrescentando que o acesso à política formal continua confinado a grupos com saúde, poder e recursos. De acordo com o autor, a programação macro-económica tende a permanecer apanágio dos grupos elitistas que representam interesses especiais; e a participação pode ser construída na tentativa de se legitimar decisões preestabelecidas, não se verificando, por isso, qualquer controlo popular sobre a alocação de recursos e estabelecimento de programas. (Robison, 1998:153)

A alteração do actual cenário de participação parece ser importante dado que, como escreve Norton (2002:4), “os benefícios da participação não serão totalmente realizados se essa participação for simplesmente de natureza consultiva. Ela tem de ser profundamente colaborativa de modo a criar o sentido de ‘ownership’ por parte dos participantes”.

A institucionalização de mecanismos formais de participação tem sido vista, no entanto, como perigoso por alguns autores. Robinson (1998:181) considera que esses mecanismos tem sido demasiado elitistas, uma vez que os participantes resumem-se nos oficiais governamentais, representantes das associações empresariais, sindicatos e outras organizações profissionais.

**FIM**

#### 14- Bibliografia

##### LISTA DE OBRAS TEÓRICAS

**Adam, Yussuf; Coimbra, Humberto (1997)**, *Messias Modernos Procuram Novos Lázarus. In Sogge, Amsterdão.*

**Bobbio et al, Norbert (1983)**, *Dicionário de Política, editora da Universidade de Brasília, Brasil.*

**Bottomore et al, Tom (1996)**, *Dicionário do Pensamento Social do Século XX, Jorge Zahar Editor, Brasil.*

**Brito, Luis de, Moçambique independente: o novo espaço político (ensaio apenso na brochura da cadeira de Moçambique Contemporâneo/Ufics/UEM).**

**Cabaço, José Luis (1995)**, "A longa estrada da democracia moçambicana", in Mazula, Brazão (org.) *Eleições Democracia e Desenvolvimento. Maputo, edição do organizador.*

**Giddens, Anthony, (1997)**, *Para Além da Esquerda e da Direita, Celta Editora, Oeiras.*

**Hanlon, Joseph (1997)**, *O dono de Moçambique é o FMI, In Sogge, Amsterdão.*

**Hanlon, Joseph (1998)**, 1994, 1998, 1999, in *Conferência Internacional Sobre as Eleições Autárquicas em Moçambique, Relatório Final, p.87, Maputo.*

✕ **Houtart, François (1998)**, *Société Civile: Lieu Des luttés Sociales, Cahiers Trimestriels, vol.v, Paris.*

**Macuana, José Jaime (2000)**, *Instituições e Democratização no Contexto Africano: Multipartidarismo e Organização Legislativa em Moçambique, Rio de Janeiro.*

**Marshal, Gordon (1998)**, *Dictionary Of Sociology, Oxford University Press, New York.*

- ✕ **Mithá Ribeiro, Gabriel Sérgio (2000)**, *As Representações Sociais dos Moçambicanos: do passado colonial à democratização. Esboço de Uma Cultura Política*. Lisboa, Instituto da Cooperação Portuguesa.
- Olson, Mancur (1998)**, *A Lógica da Acção Colectiva. Bens Públicos e Teoria dos Grupos*, Celta, Oeiras.
- ✕ **Pedone, Luiz (1986)**, *Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas*, Funesp, Brasil.
- Pont, Raul (2001)**, *A democracia representativa e a democracia participativa*. Biblioteca das Alternativas – [www.forumsocialmundial.org.br](http://www.forumsocialmundial.org.br), edição online do Fórum Social Mundial, Portalegre, Brasil.
- Rocher, Guy (1989)**, *Sociologia Geral: Mudança Social e Acção Histórica*, Editorial Presença, Lisboa.
- ✕ **Robinson, Mark (1998)**, *Democracy, Participation, Public Policy* - Editor não referido na cópia em disposição.
- Serra, Carlos (1997)**, *Novos Combates Pela Mentalidade Sociológica*. Maputo, Livraria Universitária.
- ✕ **Serra, Carlos. Coord. (2001)**, *Boletim Informativo Nº1 da Projecto Sociedade Civil Precarizada em Moçambique*, CEA, Maputo.
- Sogge, David (1997)**, *Moçambique: Perspectivas de Ajuda e o Sector Civil*. Amsterdão; Edição do autor.
- Stiefel, Matthias e Wolfe, Marshall**, *A Voice For The Excluded: Popular Participation in Development: Utopia or Necessity?*, Zed Book Ltd, s/data).
- Touraine, Alain (1996)**, *O Retorno do Actor - Ensaio Sobre Sociologia*. Instituto Piaget, Lisboa.

## **LISTA DE DOCUMENTOS**

**“Can Participation In The PRSP Solve The Debt Crisis?- The HIPC Completion Point And The Demand On a Poverty Reduction Strategy Paper”(2001), Milissão Nuvunga, Maputo.**

**“Contribuição Para a Revisão do PRSP (2001)”, GMD, Maputo.**

**“Development Cooperation Processes: Issues in Participation and Ownership (2002)”, Roger Norton, The Development Cooperation Forum-The Carter Center.**

**“Democratization and Popular Participation in África” (1992), Gerald Schmitz and Eboe Hutchful, The North-South Institute.**

**“Dívida Externa de Moçambique: Como Surgiu?Quanto é? A quem devemos?”, (1999), GMD, Maputo.**

**“Estratégia Global da Reforma do Sector Público 2001-2011, (2001), Governo de Moçambique, Maputo.**

**“Participation In The PRSP Process - Report on Consultancy Conducted For DFID in Mozambique (2001)”, Rosemary McGee, Institute Of Development Studies, University Of Sussex.**

**“Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta, 2001-2005”, (2001), Governo de Moçambique, Maputo.**

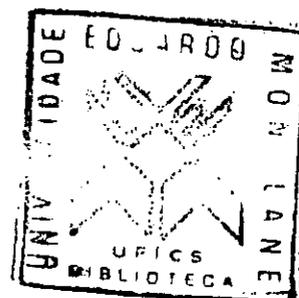
**“O Processo de Estratégia de Redução da Pobreza, PRSP, em Moçambique”, (2001), Hans Falke (Universidade de Lund, Suecia) e Kare Landfald (M4 Network, Noruega).**

proposta de estratégia de consultas do PARPA, nos termos e dentro dos prazos estabelecidos na Matriz Operacional do PARPA 2001-2005.

Anexo – Lista qualificada dos participantes nas consultas sobre o PARPA 2001-2005

Segmento/Sector	Entidade/Organismo/Representantes
Empresários do Sector das Agro-indústria Realizada aos 04/12/2000	AAM ; AICAJU; AIOPA/ ENTREPOSTO).
Empresários dos Sectores de Comércio e Serviços Realizada aos 06/12/2000	FRUTISUL; ACTIVA; CTA; AGRICONSULT, Lda
Empresários do Sector Pescas Realizada aos 07/12/2000	AMAPIC; CTA
Empresários do Sector da Agricultura e Pecuária Realizada aos 04/12/2000	OAP/ MADER; AGRIGAZA; FRUTISUL; CTA; UNAC.
Empresários do Sector de Infra-Estruturas Realizada aos 06/12/2000	EMPREMO; CETA ; ANE
ONG's Realizadas aos 07/12/2000 e 14/02/2001	UNAC, Campanha Terra; ORAM; AMOSAPU; GMD; LINK; TEIA; FAWE-Moçambicana; OXFAM; FDC; APOSEMO; STAR, PROGRESSO, OTM, CONSILMO,
Dirigentes das Centrais Sindicais dos Trabalhadores Realizado aos 29/12/2000	CONSILMO; OTM-CS
Juventude & Estudantes Realizado aos 19/12/2000	Conselho Nacional da Juventude; OJM; Associação de Estudantes de Relações Internacionais de Moçambique.
Comunicação Social Realizado aos 18/12/2000	GABINFO; AMIZA; Escola de Jornalismo; MEDIAFAX; TVM; SNJ; PUBLISIGA; HAINTERNATIONAL; SOJORNAL; Noticias; TV-MIRAMAR.
Confissões Religiosas Realizado aos 20/12/2000	Igreja E. F. Cristo; Igreja São União; Igreja Adventista do 7º Dia; Igreja Nazareno; Associação Muçulmana de Moçambique; Comunidade Hindú; Comunidade Judaica; Bahais de Moçambique; Igreja Assembleia de Deus; Igreja D. E. Cristo; Comissão da Igreja D.U. nº 5; 1ª Igreja Baptista Maputo; Igreja Universal; Igreja Metodista Livre;
Organismos Governamentais 04/12/2000-14/02/01	MPF; DNPO; GEST; ALFANDEGAS; Ministério da Justiça; Banco de Moçambique; MTC; MIC; MIT; MADER; DAP/DE; MMCAS; MINITRAB
Província de Nampula 11,12,13/12/00	Reunião com o sector empresarial (12/12/2000) ACIALA ; GANI COMERCIAL; AGRO-PECUÁRIA; ADEMIMO;; ASSOCIAÇÃO TRANSPORTADORA; JM CONSULTORES; RM; TVM.
	Reunião com ONG's (14/12/2000) SNV; MISSIONÁRIO; CARE INTERNATIONAL; SALAMÁ NPL; KARIBU; EREHEMA; APRODASA; ADOC/BANDLHA; OMM ; COOPERAÇÃO SUÍÇA; VISÃO MUNDIAL; CONSERV. REG. E NOTARIADO; OJM.

	<p>Reunião com organismos governamentais 13/12/2000)</p> <p>MPF-GEST; PRM; DPPF; RÁDIO MOÇAMBIQUE; Pres. COSELHO MUNICIPAL DE ANGOCHE; CONSELHO MUNICIPAL DE NAMPULA; DPT; REGISTOS NOTARIADO; DPTC; DPE; DPRME; DPIC; DPADER; DPAC; DPOPH; ANTIGOS COMBATENTES; BM; DPIC/DPTUR</p>
<p>Província de Sofala 18, 19, 20/12/00</p>	<p>Reunião com organismos governamentais</p> <p>MPF: DNPO/GEST; MINITRAB; PESCAS; ANTIGOS COMBATENTES; PRM; DPT; DPTC; INGC; D.P.REG. NOTARIADO; D.P.CULTURA; Procuradoria Provincial; Administrador de Caia; Administrador de Nhamatanda; Administrador de Muanza; DPTC; SISE; DM; Administrador de Dondo; Direcção Provincial do Plano e Finanças; DPCAMBIENTE; DIPREME; DPAC</p> <p>Reunião com o sector empresarial</p> <p>CONTABIL; SISCÓPIA-XEROX; KAPAMED Lda; SOTUX Lda; BCM; SOMOTOR; EMODRAGA E.P.; Y.C.O. Lda; KADOMA; EMPRECIL; I. D. SOUSA CONST; BEIRANAVE, SARL; MOZAMBIQUE COMPUTERS; INDUSTRIAIS MANICA S. P. Lda; ECO; ORATEC; CISNE Lda; SPANOS EMPREENDIMENTOS; GABINFO; DPPF; PROMACA; ENGEL; AMIGOS DA BEIRA; PROCONHA; SIDIK KAMISSÁ; Posto de Saúde Chaimite; MOURA CORREIA DE ARAGÃO; TECNANE; Porto de Pesca; LUSALITE Moç; AQUÁRIO; SÔMACOL; DAMODAR; ESTAÇÃO SER. RORA; CASA LISA; PESCAMAR; MOTICHANDE Moç.; DPPF; FESTOL; JORNAL AUTARCA.</p> <p>Reunião com ONG's</p> <p>UCM; MULEIDE; I.N.D.V.; UNOPS/PDHL; PRODER/GTZ; UNIVERSIDADE PEDAGÓGICA; DPPE.</p>
<p>Conselho Empresarial Realizada aos 21/12/2000</p>	<p>CTA; AICAJU; AECA; AECA/TECAP; AECA / SORT-INTERACTIVE; ORAM/AGRARIUS; AMAPIC; ASSOCIAÇÃO ALGODOEIRA DE MOÇAMBIQUE; ACTIVA; CCMEVA; CETA; MARCLEUSA CONSTRUÇÕES; BCI.</p>
<p>Doadores (Budget Group) Realizada aos 12/01/2001</p>	<p>PNUD, Comissão Europeia, Cooperação Suíça, DFID (Grã-Bretanha), Embaixada da Dinamarca, Embaixada da Finlândia, Embaixada da Holanda, Embaixada da Irlanda, Embaixada da Noruega, Embaixada da Suécia, USAID, Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional.</p>



# Grupo Moçambicano da Dívida

## COMUNICADO

A redução da dívida externa de Moçambique em 600 milhões de dólares no âmbito da iniciativa HIPC II é um passo para a resolução da crise da dívida externa do país e o consequente alívio da pobreza mas, não garante a sustentabilidade destes objectivos.

O valor de alívio ora considerado corresponde apenas ao que o governo não pagava por insuficiência não existindo, na prática, recursos adicionais para o combate à pobreza no país. O HIPC não vai alterar em nada a situação do Orçamento Geral do Estado que depende em cerca de 60 por cento do financiamento externo.

Além disso uma análise dos dados mostra que a propalada relativa redução da dívida moçambicana só será notória até o ano 2006, isto é em apenas cinco anos, voltando a observar uma tendência crescente a partir de 2007 quando Moçambique terá que desembolsar cerca de 82 milhões de dólares por ano, em serviços da dívida.

Congratulamo-nos, como moçambicanos por mais esta vitória mas, continuamos a defender que a única maneira de acabar com esta farsa é o perdão total e incondicional da dívida. HIPC ainda não é a solução.

Segundo as instituições de Bretton Woods, o PARPA 2001-2005, foi uma condição essencial para que o país atingisse o Ponto de Conclusão da iniciativa HIPC II ou reforçada, de modo a beneficiar de alívios adicionais no valor da sua dívida.

O Grupo Moçambicano da Dívida (GMD) reconhece que o PARPA 2001-2005 é um documento de grande importância, na medida em que, ainda de acordo com o Banco Mundial e o FMI, é um dos instrumentos básicos para a redução da pobreza absoluta que afecta cerca de 70% da população moçambicana.

Contudo, o Plano de Acção para a Redução da Pobreza (PARPA) em Moçambique, aprovado pelo Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI), não ataca as verdadeiras causas da miséria no país limitando-se a privilegiar o crescimento numérico da economia em detrimento da qualidade de vida das populações mais visadas, os pobres.

Aquelas instituições defendem que o financiamento da estratégia de redução da pobreza deve ser feito através de valores provenientes dos alívios da dívida externa de Moçambique que se estima que vai baixar para cerca de 761 milhões de dólares depois dos recentes alívios.

O PARPA, ainda segundo o Banco Mundial e o FMI, guiará também a futura assistência concessional das instituições de Bretton Woods ao país.

O Banco Mundial e o FMI colocaram, desde cedo, como condição essencial, a necessidade da participação alargada da sociedade civil na elaboração do PARPA de modo a reflectir uma maior abrangência da estratégia nacional de luta contra a pobreza.

O GMD é de opinião de que a sociedade civil não teve uma participação eficaz na elaboração daquele documento devido a falta de mecanismos apropriados para o seu envolvimento, o que enfraquece a estratégia de redução da pobreza no país.

Para evitar que situações destas aconteçam, o GMD exige que em processos futuros, a participação da sociedade civil seja mais abrangente, no quadro de um diálogo permanente e institucionalizado (com locais e responsabilidades) devendo a sua opinião ser considerada em todo o processo da elaboração de políticas e reflectida no documento final.

É ponto assente que o PARPA surge no contexto da continuação dos Programas de Ajustamento Estrutural (PAE) adoptadas pelo BM e o FMI mas, agora, o argumento forte daquelas instituições, é a luta contra a pobreza defendendo, entretanto, o envolvimento dos próprios pobres.

Contudo as políticas mestres dos Programas de Ajustamento Estrutural não foram sujeitas a debate público o que logo à partida põe em causa as intenções do Banco Mundial e FMI atendendo que num passado recente e ainda presentemente as privatizações e outras políticas de ajustamento (caso da indústria do caju) têm trazido um impacto social negativo na vida das pessoas, agravando cada vez mais a pobreza nos moçambicanos.

Só para citar alguns exemplos: i) das 1470 empresas privatizadas desde 1987 cerca de 1/3 estão paralisadas ou funcionam abaixo das suas capacidades, deixando os trabalhadores e as suas famílias à sua sorte com cerca de dois anos de salários em atraso e ii) das 120 mil pessoas que perderam os seus postos de trabalho desde 1997, cerca de 8 mil são do sector do caju, 10.140 da área têxtil e 7.716 do sector do açúcar, 12 mil são dos Caminhos de Ferro.

Acrescido à estes factos o Banco Mundial e o FMI apostam num crescimento económico rápido e sustentável para a redução da pobreza mas, a experiência mostra que este crescimento notável desde a implementação dos Programas de Reabilitação Económica (PRE) em 1987, não tem trazido resultados visíveis na melhoria do padrão de vida dos pobres, pelo contrário o fosso entre ricos e pobres tem aumentado.

O Banco Mundial e o FMI afirmam que o PARPA é um documento nacional, ou seja, produzido pelo governo e pela sociedade civil mas o mesmo é sujeito à aprovação por estas duas instituições financeiras.

Uma das preocupações do GMD é saber de quem será a responsabilidade, no caso do êxito ou fracasso da estratégia. O Banco Mundial e o FMI que aprovaram o documento ou dos moçambicanos (o governo e a sociedade civil) que o "elaboraram" ?

O GMD acredita que a redução da pobreza não passa só pela elaboração de políticas e estratégias mas, acima de tudo, pela vontade política, bem como da actuação responsável e coerente de todos actores para o desenvolvimento.

O Grupo Moçambicano da Dívida defende ainda que o combate a pobreza passa, também, pela adopção de uma estratégia clara para o desenvolvimento de Moçambique bem como da definição de uma política, funcional, para redistribuição da riqueza

GMD/FIM

Para mais informações, por favor contactar:

Eufrigina dos Reis Manoela  
Coordenadora do Grupo Moçambicano da Dívida  
pelo endereço abaixo.

Moçamb, ZB.09.01

AV. AHMED SEKOU TOURÉ, 1957 • MAPUTO, MOÇAMBIQUE

CAIXA POSTAL 2223

TELEF.: (258-1) 43 0486 • FAX: (258-1) 42 3140

E-MAIL: <DIVIDA@ZEBRA.UEM.MZ>

# GRUPO MOÇAMBICANO DA DÍVIDA

Caro senhor Dr. Shengman Zhang  
Director Executivo  
Banco Mundial

## Assunto: Pedido de acesso às análises económicas e sectoriais

Excia,

O Grupo Moçambicano da Dívida (GMD) congratula-se com a visita de V. Excia a Moçambique e pela disponibilidade por vós mostrada de hoje se encontrar com as instituições da sociedade civil para uma "troca de impressões". Contudo, pensamos esse desejo é prejudicado pela falta de acesso por parte da sociedade civil às análises económicas e sectoriais que servem de suporte aos vossos programas de ajustamento estrutural em Moçambique.

Os programas de ajustamento estrutural servem de base à assistência a países pobres como Moçambique. Para o país se beneficiar da iniciativa para os Países Pobres Muito Endividados (PPME) teve primeiro que demonstrar que a sua dívida externa continuava insustentável apesar da aplicação sem falhas de programas de ajustamento estrutural ditados pelo Banco Mundial e pelo FMI.

O novo enfoque nos Documentos de Estratégias de Redução da Pobreza (DERP) também exige como pano de fundo a aplicação de programas de ajustamento estrutural. As estratégias devem conter, de acordo com a vossa instituição, planos de políticas macro-económicas, estruturais e sociais do país para um período de ajustamento estrutural de três anos com o objectivo de aumentar o crescimento e reduzir a pobreza, e vão guiar a assistência da comunidade internacional para Moçambique.

O GMD reconhece que o Banco Mundial foi instrumental em criar oportunidades de participação da sociedade civil nos países pobres altamente endividados em programas de redução da pobreza mas, tanto o HIPC como os DERP levantam questões que achamos pertinente trazer à vossa consideração.

De acordo com os critérios de análise de sustentabilidade da dívida, após o HIPC a dívida de Moçambique não mais será considerada insustentável. Isso pressupõe que o país terá uma taxa de crescimento capaz de responder às obrigações do seu serviço da dívida. Avaliações recentes sobre o impacto do HIV/SIDA mostram uma tendência contrária, isto é, devido ao HIV/SIDA o PIB nos países da África sub-sahariana irá cair continuamente a uma taxa de dois por cento ao ano. Além disso, o PIB cairá adicionalmente a uma taxa de 0.3 por cento ao ano devido à malária.

É também difícil para a sociedade civil saber se as previsões do Banco Mundial tomaram em consideração factores como a deterioração dos termos de troca e o protecçãoismo e os subsídios dos países mais desenvolvidos. Assim, o nosso cepticismo prende-se com o facto de não podermos saber se a sustentabilidade do crescimento económico toma em conta estes dilemas.

AV. AHMED SEKOU TOURÉ, 1957 • MAPUTO, MOÇAMBIQUE  
CAIXA POSTAL 2223

TELEF.: (258 1) 30 3026 & 43 0486 • FAX: (258 1) 42 3140

E MAIL: <DIVIDA@ZEBRA.UEM.MZ>

JULY 9, 2001

Os programas de ajustamento estrutural são feitos na base das análises económicas e sectoriais. Essas análises são o meio de diagnóstico do Banco. O Banco algumas vezes convida pessoal do governo ou da sociedade civil na preparação dessas análises, que incluem: (1) Memorando económico, com os pontos fortes e fracos da economia e das políticas económicas, (2) Análises de gastos públicos, com os pontos fortes e fracos da gestão governamental do orçamento fiscal, (3) análises sectoriais, com os pontos fortes e fracos da gestão de políticas dum sector, ex: agricultura, saúde, energia, (4) a avaliação da pobreza, com uma visão sobre a natureza, causas e dimensão da pobreza, (5) a avaliação do sector privado, com a visão sobre até que ponto as políticas económicas são favoráveis ao mercado, etc. Todos os documentos acima apresentados, com a excepção da análise de gastos públicos, devem estar, de acordo com o Banco Mundial, disponíveis ao público depois de discussão com o governo.

Como os Estudos Económicos e Sectoriais precedem as Estratégias de Assistência ao País do Banco Mundial, elas dão uma indicação importante das intenções e prioridades do Banco a longo prazo.

Em Moçambique, o Banco diz que os estudos económicos e sectoriais (mais concretamente o Documento sobre Perspectivas de Crescimento e a Análise de Gestão Fiscal) também, haveriam de ser usados para apoiar o governo a formular uma estratégia de desenvolvimento de médio prazo.

Tendo em conta a extensão das medidas de ajustamento aplicadas no país com base nos estudos económicos e sectoriais, que vão desde a liberalização do sector do café, passando pela introdução de taxas liberatórias nos hospitais, pela gestão privada do sector de águas, e pela introdução do programa desenvolvimento empresarial, achamos que é importante que o Banco Mundial torne disponível as suas análises ao público moçambicano.

Deste modo solicitamos à V. Excia o acesso às análises económicas e sectoriais do Banco Mundial para melhor podermos, juntamente com o Banco Mundial, contribuir para o alívio da pobreza.

Maputo,

Aos 9 de Julho de 2001