

AR 86

2004

UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS

Departamento de Ciência Política e Administração Pública

CURSO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

DISSERTAÇÃO PARA GRAU DE LICENCIATURA

**A REFORMA DO SECTOR PÚBLICO NO PROCESSO DE
FORMULAÇÃO E MONITORIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A SUA
CONTRIBUIÇÃO PARA A EFICÁCIA DO PARPA: o caso da Direcção
Provincial do Plano e Finanças de Manica
(2001-2002)**

UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE	
R. E.	4467
DATA	14 / 09 / 05
AQUISIÇÃO	oferta
COTA	

Supervisor:

José Jaime Macuane, PhD

Co-supervisora:

Elena Arjona Perez, M.Sc.

Licenciando:

Lénio J. C. Mendonça

Maputo, Setembro de 2004

ÍNDICE

Declaração

Agradecimentos

Dedicatória

Resumo

Abreviaturas e Acrónimos

Lista de Anexos

Conteúdos	Páginas
Introdução	1
Problemática	4
Delimitação do objecto e objectivos do estudo	5
Relevância do estudo	6
Metodologia	7
Enquadramento teórico	9
Definição de conceitos	11
Limitações da pesquisa	15
Estrutura do trabalho	16
1. Revisão da Literatura	17
2. Pressupostos Teóricos do Trabalho	22
3. Apresentação dos Resultados do Trabalho de Campo	25
4. Análise dos Elementos Recolhidos no Campo	30
5. Conclusões	34
6. Referências e Bibliografia	36
7. Anexos	40

DECLARAÇÃO

Declaro que este Projecto de Investigação nunca foi apresentado, na sua essência, para qualquer dissertação e que ele constitui o resultado da minha investigação pessoal, estando indicadas as referências e a bibliografia usadas.

AGRADECIMENTOS

Quero endereçar agradecimentos especiais àqueles que, duma forma muito pessoal, deram um contributo valioso para a materialização deste trabalho.

Em primeiro lugar, agradeço ao supervisor e à co-supervisora do trabalho, respectivamente, **Prof. Doutor José Jaime Macuane e Doutora Elena Arjona Perez**, que, com muita dedicação, deram o melhor de si para que este trabalho se tornasse realidade. Aliás, à eles não só vão os meus agradecimentos, como também toda a minha admiração e reconhecimento pelas qualidades académicas excepcionais que mostraram ao longo do tempo que me acompanharam; qualidades essas que se estendem ao âmbito humano. Por isso, digo-lhes muito obrigado, porque de vós aprendi muito.

Agradeço, igualmente, ao **Doutor Paolo de Renzio** pelos primeiros comentários e sugestões com vista ao *take off* do trabalho; e à **Eng.ª Cristina Matusse**, da Repartição de Estudos e Políticas Sectoriais do Ministério do Plano e Finanças (MPF), que, com muita consideração, sempre esteve disponível a comentar as primeiras ideias do projecto, dando pistas de reflexão e material de consulta. A todos vocês e a todos os meus professores, a minha maior gratidão.

Os meus agradecimentos são extensivos, igualmente, à **Cooperação Suíça**, que, através do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Municipal (PADEM), deu parte do apoio financeiro para a realização deste trabalho. Não deixaria de endereçar igualmente os meus agradecimentos à **Concern Worldwild** e à **Cooperação Técnica Alemã (GTZ)** que muito ajudaram no campo de análise para a colecta de dados.

Finalmente, agradeço à minha **família**, aos **colegas** finalistas do curso do ano 2003/2004, aos **amigos**, especialmente à **Tânia**, por todo o apoio, carinho, amor e coragem que me deram ao longo destes cinco anos. Não deixaria de expressar o mesmo sentimento em relação àqueles que forneceram os dados para que esse trabalho fosse possível, os **entrevistados**. Vocês estão no lugar mais privilegiado da minha vida, o meu coração. Agradeço imenso, não há palavras que caibam aqui.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a todos que me acompanharam em todo o processo de minha aprendizagem, especialmente à minha avó **Joaquina Cassecasse**, aos meus pais, **João Charles Mendonça** e **Inácia Camacho**, e aos meus tios, **Araújo Francisco Xai-Xai** e **Helena Charles Mendonça**.

RESUMO

A aparente ineficácia na redução da pobreza absoluta em Moçambique, que o primeiro relatório de avaliação da implementação do Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA)- lançado em Abril de 2003- deixa transparecer, leva ao questionamento do próprio processo de elaboração de políticas públicas recorrentes sobre a redução da pobreza absoluta e a postular outro tipo de abordagens que nos permitam compreender esse processo como algo que exige uma Administração Pública eficiente, onde não só o sistema de formulação e monitoria de políticas assume um papel de extrema importância, como também a interacção e articulação dos diferentes actores afiguram-se como factores-chave. É a este nível que se situa o presente Projecto de Investigação, no qual procurámos analisar o melhoramento do processo de políticas e a sua contribuição para a eficácia do PARPA. A análise obedeceu o período que vai de 2001 à 2002 e foi feita com base nos dados recolhidos em documentos e entrevistas realizadas ao nível central e na Província de Manica.

Tomando a análise sistémica como a nossa perspectiva teórica, os resultados do trabalho de campo sugerem que a qualidade de recursos humanos para a operacionalização das directrizes governamentais é extremamente baixa, o que vai de encontro com o primeiro pressuposto teórico do trabalho, que refere que a componente em análise contribuirá para a eficácia do PARPA enquanto outras componentes da reforma forem operacionalizadas devidamente, *inter alia*, o apetrechamento da Administração Pública com recursos humanos qualificados em políticas públicas. Por outro lado, há défice de articulação e coordenação entre as diversas partes envolvidas no processo de redução da pobreza absoluta, corroborando parcialmente o segundo pressuposto, pois é levantada a questão do envolvimento de todos quanto são parte do processo e não apenas os sectores; esse pressuposto indica que a eficácia do PARPA dependerá da articulação e coordenação dos sectores no processo de formulação e monitoria de políticas. Ademais, os resultados do trabalho de campo sugerem alguns melhoramentos, que podem ser também pistas de reflexão para futuras investigações.

O trabalho estrutura-se do seguinte modo: uma introdução onde é feita a contextualização do tema, exposta a problemática, delimitado o objecto e os objectivos do estudo, exposta a justificativa do estudo, descrita a metodologia, feito o enquadramento teórico, a exposição dos principais conceitos usados no trabalho e são descritos os passos da pesquisa. Seguem-se quatro capítulos, onde faz-se a revisão da literatura, expõem-se os pressupostos teóricos, os resultados do trabalho de campo e a sua análise. E, finalmente, o trabalho apresenta, sucessivamente, as conclusões do estudo, que, mais do que conclusões, constituem pistas de reflexão para futuros trabalhos relacionados directa ou indirectamente com o tema, seguidas por referências e bibliografia usadas e anexos.

ABREVIATURAS e ACRÓNIMOS

- AA.VV.- Vários Autores
- BM- Banco Mundial
- CCD- Conselho Consultivo Distrital
- CIRESP- Comissão Interministerial da Reforma do Sector Público
- CM- Conselho de Ministros
- DAES- Departamento de Análise Económica e Social
- DNPO- Direcção Nacional do Plano e Orçamento
- DPAC- Direcção Provincial de Apoio e Controlo
- DPM- Departamento de Programação Macroeconómica
- DPPF- Direcção Provincial do Plano e Finanças
- EGRSP- Estratégia Global da Reforma do Sector Público
- GPM- Governo da Província de Manica
- GTZ- Cooperação Técnica Alemã (em Português)
- HIPC- Highly- Indebted Poorest Countries (Países Pobres Altamente Endividados)
- IAF- Inquérito aos Agregados Familiares
- IDS- Instituto de Estudos de Desenvolvimento (em Português)
- IFPRI- Instituto Internacional de Pesquisa em Políticas Alimentares (em Português)
- ISCTEM- Instituto Superior de Ciência e Tecnologia de Moçambique
- MPF- Ministério do Plano e Finanças
- OE- Orçamento do Estado
- OECD/OCED- Organização para a Cooperação Económica e Desenvolvimento (em Português)
- ORAM- Associação Rural de Ajuda Mútua
- PARPA- Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta
- PDD- Plano Distrital de Desenvolvimento
- PES- Plano Económico e Social
- PPFD- Projecto de Planificação e Finanças Descentralizadas
- PRE/S- Programa de Reabilitação Económica/ e Social
- PROCIPP- Programa de Capacitação das Instituições Públicas e Privadas
- PRODER- Programa de Desenvolvimento Rural
- PRSP- Documento Estratégico de Redução da Pobreza (em Português)
- RSP- Reforma do Sector Público
- SISTAFE- Sistema da Administração Financeira do Estado
- UEM- Universidade Eduardo Mondlane
- UFICS- Unidade de Formação e Investigação em Ciências Sociais
- UNDP/PNUD- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (em Português)
- UTRAFE- Unidade Técnica de Reestruturação da Administração Financeira do Estado
- UTRESP- Unidade Técnica da Reforma do Sector Público

LISTA DE ANEXOS

1. Guião de Entrevistas
2. Lista dos Entrevistados
3. Análise *SWOT*¹ do fluxo de informação na Província de Manica
4. Fluxograma básico do sistema de planeamento público
5. Fluxo do funcionamento sistémico
6. Gráfico demonstrativo da relação entre selecção por mérito e índice de corrupção e burocracia
7. Gráfico demonstrativo dos efeitos negativos da corrupção sobre os pobres
8. Mapa do cenário actual de recursos humanos, na Província de Manica, em alguns sectores prioritários do PARPA

¹ Trata-se dum diagnóstico para avaliar as Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças organizacionais.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho enquadra-se num dos requisitos para a obtenção do grau de Licenciatura em Administração Pública e subordina-se ao tema **A Reforma do Sector Público no Processo de Formulação e Monitoria de Políticas Públicas e a sua Contribuição para a Eficácia do PARPA**, tendo sido feito um estudo de caso na Direcção Provincial do Plano e Finanças (DPPF) de Manica.

O problema da pobreza atravessa qualquer Estado, o que significa que é uma preocupação global, dada a sua multidimensionalidade e relatividade. É na esteira desta preocupação que as Nações Unidas declararam reduzir a pobreza extrema no mundo em 50% até 2015. Moçambique, como membro da organização, vem intensificando as suas acções neste âmbito ao aderir aos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio adoptados pelas Nações Unidas, em Setembro de 2000, através da **Declaração do Milénio**¹ (UNDP, 2002: 4). Entretanto, essa preocupação por parte do país data já dos primórdios da independência, através de várias acções, como o Plano Prospectivo Indicativo (PPI)², o que vale dizer que o combate à pobreza sempre fez parte dos programas do Governo moçambicano.

Contudo, o discurso em torno do combate à pobreza, numa forma mais expressiva, é algo mais recente, pois desde os primeiros anos da independência até pouco depois da introdução dos programas de ajustamento estrutural em 1987, a abordagem era feita numa forma indirecta, no sentido de que havia a necessidade de combater o subdesenvolvimento, o que ia contribuir para a diminuição dos índices de pobreza. Com os efeitos sociais negativos que se foram registando, em consequência dos programas de ajustamento estrutural, a pobreza tornou-se um objecto de preocupação, a partir de 1989, no contexto da iniciativa dos doadores, denominada *Dimensão Social do Ajustamento*, que levaria ao acréscimo da componente social no Programa de Reabilitação Económica (PRE), passando a designar-se Programa

¹ Foi adoptada em Setembro de 2000 por 189 países na Cimeira do Milénio das Nações Unidas, contendo 8 objectivos que possibilitem a transformação para o desenvolvimento, detalhadamente, ❶ eliminar a pobreza extrema e a fome; ❷ alcançar educação primária universal; ❸ promover igualdade de género e capacitar a mulher; ❹ reduzir a mortalidade infantil; ❺ melhorar a saúde materna; ❻ combater o HIV/SIDA, a malária e outras doenças; ❼ assegurar ambiente sustentável em duas vertentes: terra e ar, e água e saneamento; ❸ desenvolver parceria global para o desenvolvimento em quatro vertentes: ajuda ao desenvolvimento e acesso ao mercado, campos cercados e pequenas ilhas de estados em desenvolvimento, sustentabilidade da dívida, e, por fim, oportunidades de emprego, acesso aos medicamentos e acesso às novas tecnologias (UNDP, 2003: 187).

² Foi um plano concebido nos finais dos anos 70 que visava combater o subdesenvolvimento num período de 10 anos.

de Reabilitação Económica e Social (PRES)³. Na sequência disso, começam a aparecer os primeiros estudos dedicados expressamente à pobreza em Moçambique, dentre os quais importa destacar o do Professor Reginald Green do Instituto de Estudos de Desenvolvimento (IDS, acrónimo em Inglês) da Universidade de Sussex, vulgarmente conhecido por “Relatório Green”⁴ (Oppenheimer e Raposo, s/d: 45), e o Inquérito aos Agregados Familiares- IAF 96/97, que levou à formulação do documento intitulado “Pobreza e Bem-Estar em Moçambique”⁵. Foi assim que, dentre várias acções desde a independência, o Governo moçambicano traça as Linhas de Acção para a Erradicação da Pobreza Absoluta e mais recentemente o PARPA 2000-2004; em Abril de 2001, foi adoptada, pelo Conselho de Ministros (CM), a edição do PARPA 2001-2005, dado tratar-se de um documento de planeamento intersectorial de médio prazo que prevê a sua actualização de acordo com a dinâmica da realidade à qual ele se propõe.

Por outro lado, havia a necessidade do alívio da dívida externa do país, o que estava condicionado pelos credores a aderência à Iniciativa para os Países Pobres Altamente Endividados (HIPC- acrónimo em Inglês). Entretanto, isto requeria, por sua vez, que os respectivos países tivessem um Documento Estratégico para a Redução da Pobreza Absoluta (PRSP- acrónimo em Inglês), daí também a elaboração do PARPA, que tem as seguintes áreas de acção fundamentais: educação, saúde, agricultura e desenvolvimento rural, infra-estruturas, boa governação, legalidade e justiça, e políticas macroeconómicas e financeiras.

Entretanto, segundo a Comissão Interministerial da Reforma do Sector Público- CIRESP (2001), a prossecução dos propósitos do PARPA requer a existência de uma Administração Pública eficiente, em que, *inter alia*, os sectores se integrem e se articulem na formulação e monitoria de políticas que visem a redução da pobreza absoluta. Na sequência disso, antes da formulação da Estratégia Global da

³ O PRE é um programa que foi apresentado pela primeira vez, em Julho de 1987, ao Grupo Consultivo de Paris, comportando princípios e objectivos idealizados que se resumem em sustentar o declínio económico do país e em aumentar os resultados da produção. Isto seria possível por meio de várias acções, dentre elas a desvalorização da moeda nacional e a liberalização dos preços, tendo tido as suas consequências sociais, como o aumento dos índices de pobreza, o que levou a se repensar a estratégia. Assim, a componente social passou a ser tomada em consideração no programa, daí o PRES. Para mais detalhes, cfr. Castel- Branco, 1994: 6; Abrahamsson e Nilsson, 1996: 49.

⁴ Nesse relatório, considerado o pioneiro em Moçambique sobre a pobreza, Green, citado por Oppenheimer e Raposo, estima a pobreza absoluta na fasquia de 60%, tendo tido um acréscimo de 5 pontos percentuais no seu relatório de 1991 intitulado *A Luta Contra a Pobreza em Moçambique*.

⁵ Handa e Datt, mostram, no capítulo 8 as implicações desse estudo para as políticas, onde, *inter alia*, indicam a questão da heterogeneidade que a estratégia da redução da pobreza absoluta deve considerar no sentido de identificar os distritos e grupos específicos que possam merecer especial atenção.

Reforma do Sector Público (EGRSP) 2001-2011, o Governo fez um diagnóstico sobre o papel do sector público, a descentralização e desconcentração e, por fim, as políticas públicas. Este diagnóstico, revelou que havia uma série de nuances, como, *verbi gratia*, a sectorialização das políticas e a incapacidade institucional, que precisavam ser reformadas para tornar o sector público, em geral, e a Administração Pública, em particular, capacitados face aos desafios que se colocam na redução da pobreza absoluta, dadas as potencialidades da eficiência da Administração Pública em reduzir substancialmente os níveis de pobreza (CIRES, 2001: 14s e BM, 2001: 104, *passim*)⁶. Aliás, a EGRSP 2001-2011 reconhece que a máquina administrativa que se pretende que seja reformada tem um défice na gestão do processo de formulação e monitoria de políticas, onde pode encontrar-se, dentre várias fraquezas, a descoordenação intersectorial e a inexistência de um fluxo de informação organizado⁷ que possa suportar a tomada, monitoria e avaliação das decisões do CM (CIRES, 2001: 14s).

Hoje, encontramos no mundo uma onda de reformas do Estado e Moçambique também vem realizando essas reformas para responder aos desafios da globalização, do neoliberalismo e das transformações internas de vária ordem que se têm estado a registar desde a independência. É assim que está a acontecer a Reforma do Sector Público (RSP), de forma mais integrada e global, com o lançamento, em 2001, da EGRSP 2001-2011. Pretende-se com ela tornar o sector público mais responsável e responsivo no sentido de fazer face aos desafios que se colocam ao Estado moçambicano, o que permitirá que a redução da pobreza absoluta seja cada vez mais eficaz. Esta eficácia está condicionada pela implantação de um processo de formulação e monitoria de políticas públicas claramente definido que, entretanto, a reforma o pretende (CIRES, 2001: 14).

Assim, o processo de formulação e monitoria de políticas públicas afigura-se como um conjunto de procedimentos e actos que seguem uma sequência e coerência com o envolvimento dos parceiros, com uma base institucional forte, recursos humanos capacitados, integração dos instrumentos de planeamento, um sistema de monitoria e avaliação bem coeso, definição bem clara de actividades entre

⁶ Para mais detalhes cfr. UTRES, 2002: 13, 15-20, 54-57, 59-69; CIRES, 2001: 14s e 24s.

⁷ No caso concreto da Província de Manica, foi feita a análise *SWOT* (Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças) de que resultou a constatação que se pode encontrar no anexo III.

os sectores que estejam envolvidos no processo, maior fluxo de recursos financeiros e mecanismos claros de interacção no sistema de funcionamento da Administração Pública.⁸

É importante notar que a RSP comporta determinadas componentes, para além da reforma do processo de formulação e monitoria de políticas públicas, detalhadamente, racionalização e descentralização, profissionalização e melhoria das condições de trabalho, gestão financeira e orçamental do Estado, boa governação e combate à corrupção, e a própria gestão da reforma.⁹

Resulta, do acima exposto, a importância da RSP para maior eficácia do PARPA. Em contrapartida, a maneira como estão a decorrer as acções da reforma do processo de formulação e monitoria de políticas públicas, sugere-nos uma aparente ausência de uma abordagem que torne as políticas mais eficazes.

Problemática

O funcionamento eficiente do aparato administrativo do Estado concorre como um dos factores para a eficácia do PARPA. Pode-se referir, *inter alia*, a coordenação intersectorial, recursos humanos qualificados e maior fluxo de recursos, o que exige um processo de planeamento bem estruturado. Importa referir que este é muito importante nos processos administrativos; quer dizer, o exercício do planeamento chama a si um conjunto de elementos que devem ser arrolados para que o propósito de um plano seja eficaz.

Entretanto, encontramos fraquezas institucionais como, *inter alia*, o fraco fluxo de recursos financeiros, a desarticulação entre os sectores em vários aspectos, recursos humanos desqualificados no âmbito de formulação e monitoria de políticas públicas, desintegração dos diferentes instrumentos de planeamento que tornariam o Plano Económico e Social (PES) e o Orçamento do Estado (OE) instrumentos operativos efectivos dos programas de médio prazo¹⁰, inconsistência entre os programas e projectos

⁸ Dentre vários problemas detectados pelo diagnóstico dos processos do Estado, especificamente o do Sistema da Administração Financeira do Estado (SISTAFE), importa fazer referência aos seguintes: imobilização de recursos nas contas bancárias durante todas as fases da despesa e a não garantia de ligação entre Plano e Orçamento aprovados e a execução orçamental. Para mais detalhes cfr. www.sistafe.gov.mz.

⁹ Essas componentes são integradas, o que significa que a escolha da componente 2 foi por uma questão metodológica e não porque ela seja a mais importante no processo de políticas.

¹⁰ O fluxograma básico do sistema de planeamento público define como programas de médio prazo o PARPA, os Planos Estratégicos Sectoriais e Provinciais, o Cenário Fiscal de Médio Prazo e o Programa Trienal de Investimento Público (na prática em desuso). Entretanto, segundo Jackson (2004), muitos dos planos actuais estão fora do enquadramento das leis aprovadas como, *verbi gratia*, os planos estratégicos provinciais. Cfr. anexo IV.

sectoriais com os objectivos e metas globais e fraca monitoria para colmatar a dissonância entre o grau reportado de cumprimento das metas e a realidade no terreno.¹¹

Diante do acima exposto, colocam-se desafios à RSP, entanto que mecanismo para a viabilização do PARPA, no sentido de ser um instrumento que propicie a redução da pobreza absoluta. Sucede que os mecanismos que poderiam permitir o apetrechamento da Administração Pública com recursos humanos qualificados na matéria de políticas públicas são frágeis e, no processo de formulação e monitoria de políticas, não há clareza na consulta e coordenação entre os sectores e com os alvos. Estes são apenas alguns desafios que, entretanto, são agravados com a ausência do desenvolvimento de uma política de recursos humanos que proporcione ao Estado um carácter competitivo¹²; desenvolvimento de capacidade institucional que permita a unidade dos processos de formulação e monitoria de políticas, no sentido dos critérios que deles decorrem serem observados; da criação de mecanismos de participação de modo que o Estado possa interagir cada vez mais com o sector privado e a sociedade civil no sentido de tornar a implementação das políticas de redução da pobreza absoluta mais sustentáveis.

Ora, parece-nos estarmos aqui diante duma situação em que temos uma estratégia de redução da pobreza absoluta que foi operacionalizada por uma Administração Pública extemporânea às suas exigências¹³. Entretanto, há um processo de reformas em curso desde 2001 através da EGRSP 2001-2011 que, a propósito, define-se como instrumento de operacionalização do PARPA. Resulta daqui a nossa questão de partida como fio condutor do estudo, tendo sido formulada nos seguintes termos:

-- de que forma a reforma do processo de formulação e monitoria de políticas públicas contribuirá para uma maior eficácia do PARPA?

Delimitação do Objecto e Objectivos do Estudo

Diante do desafio levantado na problemática, que envolve não só o esforço do Governo, mas também da própria sociedade e do sector privado, a eficiência da Administração Pública se afigura de extrema

¹¹ Para mais detalhes sobre factores constringedores para o PARPA, cfr. MPF, 2003: 47ss.

¹² McCourt analisa em detalhe este tema, ao colocar as vantagens do mérito na gestão de recursos humanos. Por exemplo, ele estabelece ligação entre nomeações por mérito e capacidade burocrática, e correlação entre métodos de boa selecção e o subsequente desempenho. Esta análise é discutida no capítulo II, na revisão da literatura. Para mais detalhes, cfr. McCourt, s/d: 4.

¹³ Para mais detalhes, recorrer à mesma referência da nota 11.

importância para que o propósito do PARPA seja exequível¹⁴. Assim, nos propusemos analisar e compreender a componente 2 da RSP em curso no país, que versa sobre o melhoramento do processo de formulação, tomada de decisões e monitoria técnica de políticas públicas¹⁵. O enfoque foi para a realidade de recursos humanos e o processo de articulação e coordenação entre as instituições, obedecendo um período entre 2001 e 2002 e com o trabalho de campo realizado na DPPF de Manica.

Na decorrência disso, este estudo teve como objectivo geral: *demonstrar a relação entre a eficiência da Administração Pública e a eficácia das políticas na redução da pobreza*. No que se refere aos objectivos específicos, o estudo procurou: *identificar os elementos actuais que emperram os programas e os projectos que visem a redução da pobreza absoluta, ao nível da DPPF de Manica, no período em análise, e analisar e situar em que medida a RSP contribuirá para a eficiência da Administração Pública ao nível da DPPF de Manica, através da melhoria do processo de formulação e monitoria de políticas*.

Relevância do Estudo

Com este estudo, esperamos contribuir para o processo da RSP em curso, mormente na componente analisada, referida acima. Assim, julgamos ter trazido resultados pertinentes no sentido do PARPA ser cada vez mais eficaz. Ademais, pensamos que suscitarão uma outra abordagem do processo para os que concebem e executam políticas com vista à redução da pobreza absoluta, por um lado, e uma nova abordagem do próprio processo de gestão de reformas na Província de Manica, especificamente, e da estratégia global em geral, no sentido de que os seus pressupostos teóricos sejam reforçados com vista a que os seus propósitos sejam mais eficazes, por outro. Note-se que a EGRSP 2001-2011 é algo dinâmico.

Dado que se demonstra como a eficiência da Administração Pública é fundamental e relaciona-se com o processo de redução da pobreza absoluta, espera-se contribuir para a melhoria da eficiência da Administração Pública, pois, a partir da grelha teórica adoptada, foram levantados os constrangimentos

¹⁴ O conceito de eficácia relaciona-se com a extensão em que todas as formas de rendimento para a organização são maximizadas, o que é determinado pela combinação da eficiência da organização e seu êxito em obter condições vantajosas ou entradas de que necessita (Chiavenato, 2001: 334). Assim, dado que a administração busca a eficiência e a eficácia, quando nos referimos aqui à eficácia do PARPA, queremos indicar o alcance do que está preconizado na estratégia como metas, no sentido de maximizar os seus propósitos por meio da eficiência da Administração Pública.

¹⁵ Para o confronto do estágio anterior e o que se pretende com a reforma cfr. UTRESP, 2002: 13, 15-20, 54-57, 59-69; CIRESP, 2001: 14s e 24s.

da implementação de programas e projectos resultantes do PARPA, decorrentes do próprio funcionamento da Administração Pública, no período em análise.

Por outro lado, foram levantados alguns desafios referentes ao processo da RSP e que se revelam importantes para a eficiência do sector público, o que permitirá uma reflexão em torno do processo, servindo de certa maneira de uma avaliação e daí tirarem-se as respectivas ilações decorrentes para que se tomem medidas que reforcem ou rectifiquem o processo, conforme o caso.

Mas o quê justifica a escolha da Província de Manica para a realização desta investigação? A nossa escolha prende-se, fundamentalmente, com o facto de o processo de formulação e monitoria de políticas¹⁶ em Manica ser operacionalizado de forma um tanto ou quanto desarticulada entre os sectores em vários aspectos, como é o caso do fluxo de informação entre os órgãos locais do Estado¹⁷, o que suscitou-nos uma certa inquietação no sentido de compreender como a RSP contribuirá para a inversão desse cenário, no sentido de se existem elementos essenciais para a implementação das políticas que o PARPA encerra.¹⁸

Metodologia

Tendo em conta a questão de partida e os pressupostos teóricos, o presente estudo fez uma recolha e análise de elementos ligados ao tema na Província de Manica, no Ministério do Plano e Finanças (MPF), na Unidade Técnica da Reforma do Sector Público (UTRESP), na biblioteca da então Unidade de Formação e Investigação em Ciências Sociais (UFICS) da Universidade Eduardo Mondlane (UEM) e na *Internet*. Importa referir que este exercício circunscreveu-se, basicamente, na busca de elementos sobre o processo de formulação e monitoria de políticas públicas e redução da pobreza absoluta, onde enfatizámos a componente organizacional, no sentido de ver como as estruturas e as ligações entre as organizações do sector público permitem atingir os objectivos que elas têm, no caso, a redução da pobreza absoluta, e entender até que ponto a reforma contempla uma estratégia para eficiência do funcionamento da Administração Pública. Concretamente, procurámos entender o funcionamento do

¹⁶ Entenda-se política aqui no sentido de Dye, em que ela corresponde a tudo o que os governos decidem fazer ou não. Neste sentido, encontrámos na Província de Manica um processo de gestão de mudanças que não obedece uma lógica integrada entre os sectores, tendo como consequências a fragilidade de articulação e coordenação em acções que visem a eficiência organizacional.

¹⁷ Sobre gestão do fluxo de informação nos órgãos locais do Estado na Província de Manica, cfr. Nkula e Caetano, 2004.

¹⁸ Para mais detalhes, cfr. CIRES, 2003: 23; CIRES, 2001: 14; UTRESP, 2002: 13, 17 e 62.

sistema de formulação e monitoria de políticas públicas a nível provincial, numa análise de recursos humanos e no processo de articulação e coordenação intersectoriais.

Há várias técnicas que podem ser usadas para a análise da realidade social. À luz dos objectivos definidos, o nosso estudo baseou-se, fundamentalmente, em métodos e técnicas de pesquisa que nos permitissem obter dados qualitativos. Foi assim que foram escolhidas as entrevistas e a análise documental.

A análise documental permite uma percepção da realidade tendo em conta as fontes documentais e os métodos de análise dos documentos; ela também revelou-se essencialmente propícia para a análise de processos como são as políticas públicas e a RSP, o que a habilitou para o trabalho. Este último facto permitiu levantar aspectos não claros que contribuíram para a formulação do guião de entrevistas. Assim, esta técnica revelou potencialidades de análise para a percepção da correspondência do conteúdo dos documentos, e as lacunas dos mesmos, com os factos e os condicionalismos em que se apresenta a realidade para a qual esses documentos de políticas fazem referência. É importante notar que em todo o processo de pesquisa da documentação e análise, tentámos procurar encontrar a documentação referente ao processo da RSP, processo de formulação e monitoria de políticas, e documentos sobre a pobreza e desafios para a sua redução.

Por seu turno, as entrevistas permitem obter e clarificar os aspectos que só dificilmente seriam conhecidos de outro modo, buscando assim o sentimento provável das pessoas de forma mais directa, daí que tenhamos feito o seu uso. Nelas, baseámo-nos nas entrevistas semi-estruturadas, por fundamentalmente ser uma técnica que permite maior e melhor abertura por parte dos entrevistados. Essas entrevistas foram dirigidas principalmente aos que lidam com a formulação, monitoria e avaliação de políticas ao nível central e local. Contudo, essas entrevistas foram extensivas, igualmente, a alguns parceiros do Estado e membros visados de programas e projectos para a redução da pobreza absoluta no terreno.¹⁹

Com essas técnicas, julgámos que poderíamos trazer dados que permitissem consubstanciar a nossa análise na medida em que compreender-se-á como a reforma do processo de formulação e monitoria de políticas públicas irá tornar a Administração Pública eficiente para que os seus resultados sejam cada vez mais eficazes, no caso as políticas resultantes do PARPA.

¹⁹ As entrevistas foram feitas directamente entre o autor do trabalho e os entrevistados, num total de 29 pessoas.

O resultado da aplicação dessas técnicas (o nosso estudo) teve, fundamentalmente, três momentos a destacar. O primeiro refere-se ao trabalho de pesquisa bibliográfica, que decorreu de Julho de 2003 a Março de 2004, nas bibliotecas, *Internet* e instituições relacionadas com o tema de pesquisa, nas cidades de Maputo e Chimoio, tendo consistido, essencialmente, na leitura e análise da documentação publicada e inédita sobre a pobreza, RSP e sobre a Província de Manica. No segundo, fez-se a recolha de dados no campo, realizada no Chimoio, na DPPF de Manica, entre a última semana de Janeiro e a primeira de Fevereiro de 2004, para entrevistas exploratórias; na última quinzena do mês de Maio e primeira semana de Junho fez-se a recolha de dados no Chimoio e nalguns distritos da província de Manica, que foi antecedida pelo mesmo exercício nos Departamentos de Programação Macroeconómica (DPM) e Análise Económica e Social (DAES), da Direcção Nacional do Plano e Orçamento (DNPO), do MPF. O terceiro e último momento do nosso estudo (realizado entre finais de Junho e princípios de Setembro) é referente à análise, tratamento dos dados recolhidos e redacção do texto final.

Enquadramento Teórico

A busca do significado dos fenómenos que observámos, a explicação, a compreensão e a interpretação da realidade que constituiu o nosso objecto de estudo, exigiu uma delimitação dum referencial teórico. Entretanto, importa referir que existem vários quadros teóricos para a análise da realidade social²⁰ e nós optámos por uma por razões que oportunamente vamos indicar.

Na definição do nosso objecto de estudo, realçámos que o nosso interesse consistiu, fundamentalmente, em compreender os elementos actuais da Administração Pública que emperram a redução da pobreza absoluta, por um lado, e, por outro, analisar até que ponto a RSP contempla mecanismos estratégicos de formulação e monitoria de políticas para maior eficiência da Administração Pública, ao nível provincial. Concretamente, analisámos os constrangimentos do processo de formulação e monitoria de políticas públicas na implantação efectiva e eficaz de programas e projectos para a redução da pobreza absoluta e como a RSP irá dar um novo ímpeto à Administração Pública com vista à superação dessa realidade, tendo em conta a componente de recursos humanos e a articulação e coordenação entre as instituições. Esse processo é visto aqui como enquadrado dentro duma lógica sistémica aberta²¹ na

²⁰ Importa referir, dentre várias, as análises institucional, funcionalista, estruturalista e da descentralização.

²¹ O conceito de sistema aberto sugere que as organizações devem funcionar com o máximo de entradas em relação ao meio ambiente em que elas se encontram inseridas. Aqui, queremos nos referir à interacção da Administração Pública



Administração Pública. Queremos, portanto, sugerir que o referencial teórico que orientou a nossa pesquisa é aquele que Easton e Parsons desenvolveram e designaram de *perspectiva sistémica*²², cujos pressupostos fundamentais assentam no seguinte:

• Definição de um sector de política como um grupo de organizações complexas, interligadas por dependência de recursos para a realização de objectivos do sistema organizacional, definindo os objectivos e metas do sistema e mobilizando recursos e energias para os atingir (AA.VV., 2003: 13s; Fernandes, 1995a: 46ss; Moreira, 1997: 102s, *passim*). Ora, recuperando os aspectos por nós identificados, que levaram à formulação do nosso problema, notámos que isto poderia tornar mais integrados os instrumentos de planeamento e fortalecer a monitoria de políticas;

• Abordar a interdependência das organizações através da análise do fluxo de recursos financeiros, destacando, deste modo, três características da Análise de Políticas:

- As organizações são influenciadas pelas sociedades nas quais operam, pois há um processo de troca entre elas e o ambiente total, chamando-as a se ajustarem de modo a que tenham capacidade de se enquadrarem nas respectivas sociedades (AA.VV., 2003: 14; Moreira, 1997: 103, *passim*);

- Assegurar que a análise do Estado seja baseada na compreensão de sua relação com a sociedade, uma vez que assim pode-se garantir a estabilidade do sistema. Quer dizer, com essa visão de análise é possível ver o Estado como um elemento que possa garantir a estabilidade social ao interagir com a sociedade, adaptando-se, mudando e respondendo às exigências e demandas desta, por um lado, e a sociedade serve como fonte de energia, materiais e informação do sistema, por outro (Chiavenato, 2001: 325s, *passim*);

x - As actividades do Estado nas sociedades modernas são essencialmente actividades organizacionais, no sentido de que as instituições do Estado devem ajustar-se às exigências do meio ambiente, criando capacidade de resposta do sistema de funcionamento da Administração Pública, pois o sistema de actividades e o ambiente encontram-se inter-relacionados e interdependentes e, por isso, a

moçambicana com as demandas que são colocadas, no caso, a redução da pobreza absoluta, que resultem em políticas para a sua satisfação. Para mais detalhes sobre o conceito de sistema aberto cfr. Chiavenato, 2000: 46ss.

²² A teoria dos sistemas proposta por Easton, considera a vida política como um processo que engloba *inputs* (entradas ou perguntas), que vêm do ambiente externo (económico, religioso, cultural, etc.), que se transformam em *outputs* (saídas ou respostas)- as decisões políticas- os quais, por sua vez, retroagem sobre o ambiente circundante, provocando, assim, sempre novas perguntas. Assim, a actividade política deve ser analisada em termos de um sistema abarcando uma série de processos que devem permanecer em equilíbrio no sentido da sobrevivência da actividade ou não produção do efeito entrópico. Vide o anexo V.

viabilidade e sobrevivência daquele depende da sua capacidade de se adaptar ao ambiente através de uma constante interacção (*idem*).

A nossa opção pela teoria de sistemas prende-se com o facto de uma das suas vantagens ser a de oferecer uma forma de conceituar complexos fenómenos políticos, como é o processo de políticas. Ao enfatizar os processos, em oposição a instituições ou estruturas, o enfoque da teoria de sistemas representa uma particularidade, em relação a análises mais tradicionais, no âmbito da Ciência Política e da Administração Pública. Ademais, essa ênfase leva-nos a uma abordagem da Nova Administração Pública que levanta o problema da falta de desempenho na obtenção dos resultados pretendidos, excessiva centralização e concentração de funções (mormente na tomada de decisão) e aumento de gastos sem a devida avaliação ou responsabilização para resultados alcançados. Entretanto, ela apresenta algumas limitações, dentre as quais pode referir-se ao facto dela não partir de uma noção de complexidade e dinamicidade do sistema, partindo da sua estabilidade, o que torna difícil ou mesmo impossível a verificação de um padrão permanente na estruturação e na coordenação de seus elementos internos.

Neste contexto, a pobreza deve ser compreendida como resultante não somente de processos económicos, pois a interacção de forças económicas, sociais e políticas joga um papel importante, o que quer dizer que ela resulta também do modo como essas forças interagem entre si numa forma sistémica. Esta abordagem leva-nos a constatar que o empenho na formulação e monitoria de políticas que visem a redução da pobreza absoluta, deve ser acompanhado numa interacção entre os diferentes actores no sentido das políticas recorrentes serem mais eficazes. Deste modo, um empenho integrado e total das instituições públicas, como a RSP o pretende, afigura-se de extrema importância para o processo de implementação do PARPA, pois a sinergia resultante pode tornar o funcionamento do sistema da Administração Pública mais eficiente para o sucesso no desafio de redução da pobreza absoluta.

Definição de Conceitos

A abordagem do nosso objecto de estudo não só exigiu uma delimitação dum referencial teórico, como também a clarificação de alguns conceitos que considerámos fundamentais. É assim que para melhor compreensão do presente trabalho, fazemos em seguida a definição de alguns conceitos considerados fundamentais, detalhadamente, **Estado, Administração Pública, política pública, reforma do sector**

público e pobreza. Entretanto, outros conceitos que forem usados serão definidos de forma pontual ao longo do trabalho.

Estado

O conceito de Estado pode ser abordado de variadas perspectivas, desde a de Ciência Política, antropológica até a sociológica. Faremos referência a duas abordagens e, por fim, faremos alusão a que foi usada para o presente estudo.

O Estado, numa perspectiva da Ciência Política, é entendido como a organização social de ordem jurídica soberana que tem como fim último a provisão de bens e serviços, constituídos como bens comuns, aos seus cidadãos por via do seu braço executivo, materializado pela Administração Pública (Ballard *in* Silva *et al.*, 1986: 416; Dallari *in* Monteiro, 2003- www.infonet.com.br, *passim*). Portanto, o Estado é visto aqui como dispondo de um instrumento que viabiliza a sua função de estar ao serviço dos seus membros e outros que de si precisam, na medida em que através dele procura-se pôr à disposição bens e serviços.

Na perspectiva sociológica, o Estado é entendido como a instituição a que cabe organizar a vontade de um povo, politicamente constituído, referente a seus interesses colectivos. Decorre dessa percepção que o Estado tem a função básica de manter a ordem social e promover o bem-estar social (Ballard *in* Silva *et al.*, 1986: 416).

É a abordagem da Ciência Política que usámos no nosso trabalho, por se ter afigurado propícia para o nosso estudo, pois ela abarca um dos elementos fulcrais que pode contribuir para a eficácia na redução da pobreza absoluta, a Administração Pública. Aliás, tanto na RSP como no PARPA, pressupõe-se que o Estado moçambicano passe a proporcionar eficientemente bens e serviços aos seus membros e não só, o que requer o seu braço administrativo.

Administração Pública

O conceito de Administração Pública deve ser compreendido dentro da função administrativa do Estado, que engloba o conjunto de actividades que ele desenvolve para proporcionar aos indivíduos os benefícios que decorrem da constituição da sociedade política. Dado que a viabilização desses benefícios requer organismos que prestem serviços públicos, o Estado coloca-se na contingência de se dotar de vários organismos, o que vem a constituir a Administração Pública (Fernandes, 1995: 117). Esta afigura-se como um processo que faz acontecer as coisas duma forma eficaz e eficiente para a

satisfação pública. Esse processo consiste em planear, organizar, liderar e controlar; esses actos são possíveis por meio de instituições e, por conseguinte, ela aparece como processo e como instituição na medida em que ela operacionaliza as directrizes governamentais por meio de determinados processos.

Ela pode ser abordada numa perspectiva orgânica ou material e interessou-nos na nossa pesquisa a abordagem orgânica, que abarca o conjunto de elementos que agem de forma coordenada e consistente, fazendo parte do aparato administrativo do Estado, com vista à providência de bens e serviços ao público. Deste modo, ela aparece como o braço viabilizador da função do Estado de satisfazer as necessidades colectivas. Interessou-nos essa abordagem por se revelar mais habilitada para tentar resolver o problema por nós identificado, por um lado, e por espelhar a perspectiva teórica usada na pesquisa, por outro.

Política Pública

O conceito de política pública corresponde ao conjunto de directivas aprovadas e/ou implementadas pelo Governo, dando uma direcção a acção pública e/ou privada, obedecendo geralmente a um carácter imperativo e com impacto na sociedade (UTRESP, 2002: 16). Por outro lado, ela refere-se a qualquer coisa que os governos decidem fazer ou não fazer (não-acção) para resolver, de forma estratégica, os problemas que enfermam a sociedade, alcançando os objectivos previamente planificados.

A política pública também pode ser abordada como a expressão de orientações para a realização de fins, considerados como bem público, e para a selecção dos meios adequados para a prossecução desses fins (Silva *et al.*, 1986: 922).

Jenkins aborda política pública como um "*conjunto de decisões inter-relacionadas, concernindo à selecção de metas e aos meios para alcançá-las, dentro de uma situação especificada*" (Jenkins *in*: www.campus-oei.org, 2003: 3). Desta abordagem pode-se depreender que o processo de elaboração de políticas públicas envolve uma lógica sistémica de decisões, o que significa que os sectores fazem parte de um mesmo processo, daí a necessidade de interacção entre eles.

Wildavsky, por seu turno, faz-nos lembrar que o termo política pública é usado para referir-se tanto a um processo de tomada de decisões, assim como, também, ao produto que decorre desse processo (*idem*).

Posto isto, para este trabalho foi usada a primeira abordagem, que foi combinada com a de Jenkins, por serem aquelas que mais se aproximam aos propósitos deste trabalho. Acima de tudo, revelam-se mais abrangentes e envolvem aspectos relacionados ao facto de tanto o PARPA, assim como a RSP serem pretensiosamente estratégias com fim último de resolver problemas que enfermam a sociedade moçambicana, respectivamente, a pobreza absoluta e a ineficiência da Administração Pública. Por outro lado, encontrámos nelas um fundo de abordagem sistémica e interactiva entre o Estado, representado pelo Governo, a sociedade em geral e o sector privado em particular.

Reforma do Sector Público

Antes de fazermos a exposição do conceito da RSP, importa clarificar o que entendemos por Sector Público. Quando nos referimos ao Sector Público queremos é indicar o conjunto das instituições e agências que são financiadas duma forma directa ou indirecta pelo Estado, com o fim último de prover bens e serviços públicos duma forma equitativa. Essas instituições são: Governo Central, Ministérios, Governos e Direcções Provinciais, Administrações e Direcções Distritais, Postos Administrativos, Autarquias, Empresas Públicas, Institutos e Agências do Estado (UTRESP, 2002: 11).

Ora, o conceito de RSP sugere mudança do que se considera normal numa determinada situação. Segundo Freitas do Amaral, a reforma é entendida como o conjunto de providências a serem tomadas para melhorar o funcionamento da Administração Pública no sentido de colocá-la em maior coerência com os seus princípios e colocá-la em maior eficiência nos seus fins (Amaral, 2003).

Por outro lado, a reforma pode ser entendida como “o conjunto de acções de carácter transversal ou horizontal e processos de mudanças que devem ser empreendidas para que os serviços públicos prestados nos diferentes sectores sejam melhorados” (Cruz, 2003: 54). No caso moçambicano, ela vai mais além do que isso, tendo como principal desafio a necessidade de mudança da função do sector público e, acima de tudo, uma mudança que se operacionalize ao nível da cultura, da atitude e do comportamento dos funcionários públicos diante do seu trabalho (Cruz, 2003: 55). É esta abordagem que vai ao encontro do nosso trabalho, pois enquadra-se na realidade que analisámos.

Pobreza

A pobreza vista na abordagem do desenvolvimento humano²³, é compreendida como a privação, por parte das pessoas, às oportunidades e escolhas que se afiguram mais elementares, envolvendo a ausência das condições para o bem-estar de natureza material e a inacessibilidade de oportunidades para uma vida longa, saudável e criativa, e beneficiar de um nível de vida adequado, de liberdade, dignidade, auto-respeito e do respeito dos outros (PNUD, 1997: 15).

Em Moçambique, a pobreza foi definida oficialmente como a incapacidade que as pessoas têm de assegurar para si e os outros que de si dependem um conjunto de condições básicas mínimas para a sua subsistência e bem-estar, segundo as normas da sociedade (MPF, 2002: 6; Negrão, 2002: 1).

Para o presente trabalho fez-se uma triangulação dos conceitos aqui referidos no sentido de encontrar um que mais se aproxime ao que se pretendeu com a pesquisa. Assim, a definição da pobreza aqui entendê-mo-la de maneira larga abarcando o consumo privado, os recursos provenientes da propriedade comum, bens disponibilizados pelo Estado, activos, dignidade e autonomia. Essa abordagem, permite que as políticas, para a redução da pobreza, olhem para as suas dimensões mais essenciais e culturalmente específicas, por um lado; cria a necessidade de complementar a metodologia quantitativa de medição da pobreza por metodologias qualitativas e participativas, por outro (Oppenheimer e Raposo, s/d: 44). Portanto, pobreza corresponde, neste trabalho, à privação de oportunidades das pessoas em realizar as suas escolhas mais elementares para o seu bem-estar, envolvendo várias dimensões e especificidades.

Limitações da Pesquisa

Em relação a esse aspecto, temos a destacar o facto de não ter sido fácil realizar entrevistas no MPF, dada a sistemática indisponibilidade das pessoas visadas; os recursos financeiros, que foram exíguos para que a estada no campo de análise permitisse mais profundidade de alguns dados, por um lado, e outras despesas decorrentes fossem possíveis, por outro. Acresce-se a isso a escassez da literatura dos dois processos em curso (RSP e PARPA) e o fraco domínio das matérias de alguns entrevistados. Importa fazer referência ao facto da Administração Pública apresentar uma peculiaridade, enquanto forma concreta de organização humana e objecto de investigação e de análise. É que, concordando com Gerry e Nogueira (2000:2), a Administração Pública, mesmo com uma literatura científica considerável

²³ Para mais detalhes sobre esse conceito cfr. PNUD, 1997: 15.

dedicada à elucidação do seu funcionamento, representa um campo de análise de certa maneira profundo, inacessível e de difícil penetração pelo analista interessado na sua reforma, o que tornou também a nossa análise sujeita a esses constrangimentos em termos de limitações e dificuldades.

Estrutura do Trabalho

Após a presente introdução, o nosso trabalho obedece uma estrutura em que temos primeiro o capítulo da revisão da literatura, onde são discutidas algumas abordagens de alguns autores sobre o tema; segue-se o capítulo dos pressupostos teóricos do trabalho, em que são expostos os elementos que orientaram o nosso estudo; temos, a seguir deste, o que apresenta os elementos recolhidos no terreno, encontrando-se, em seguida, o que faz a sua análise; seguindo-se sucessivamente, a terminar, as conclusões do estudo, as referências e bibliografia, e os anexos.

Capítulo I- Revisão da Literatura

O presente capítulo apresenta essencialmente os elementos das leituras feitas em torno da problemática da RSP, da redução da pobreza absoluta e da eficiência da Administração Pública.

O cenário da prestação de bens e serviços públicos por parte do Estado, na maioria dos países em desenvolvimento, caracteriza-se por uma enorme dificuldade, por parte dos pobres, em obtê-los da Administração Pública de forma rápida e eficiente (BM, 2001: 105). A inversão disso, passa primeiro pelo fortalecimento da capacidade da Administração Pública no sentido de a tornar eficiente no seu funcionamento, o que em Moçambique está a acontecer, de forma mais integrada e global, desde 2001 com o lançamento da EGRSP 2001-2011. Um dos argumentos que se coloca para sustentar esse pressuposto, é que *“o planeamento organizacional inadequado gera ineficiência e corrupção, e os pobres é que geralmente saem mais prejudicados”* (BM, 2001: 104).

Posto isto, segundo o BM (2001), propõe-se que se concentre a acção pública nas prioridades sociais, uma vez que, muitas vezes, o sector público empenha-se em actividades que não justificam a proposta aqui avançada, chegando mesmo, nalguns casos, a gerar vantagens à elite política. É na sequência disso que, nas últimas duas décadas, os governos e as sociedades vêm lançando reformas, aumentando a capacidade do Estado para reduzir a pobreza. E Moçambique não se manteve alheio a essa onda global de reformas, como mostrámos acima.²⁴

Na realidade, a reforma e a modernização do sector público têm grande potencial para reduzir os índices de pobreza, enquanto forem o fulcro de uma estratégia de desenvolvimento que dê directrizes prioritárias claras na linha acima referida para a acção pública, por um lado, e enquanto tiverem como propósito a transformação das instituições e organizações públicas com vista a torná-las capacitadas para responder à responsabilidade de promoção do desenvolvimento económico e social que sustente a expansão e melhoria da qualidade de prestação de serviços públicos e crie condições para a superação da pobreza absoluta, por outro (UTRESP, 2001: 16). Resulta daqui a necessidade de racionalizar a estrutura funcional e orgânica do sector público que consistirá na melhoria da distribuição de recursos para programas tomados como prioritários e com maior capacidade para reduzir a pobreza, o

²⁴ Há um conjunto de acções que têm vindo a ser desenvolvidas nas últimas duas décadas, umas de forma pouco coordenada e sectorial, e outras mais integradas e coordenadas. Importa destacar as seguintes: Linhas de Acção para a Erradicação da Pobreza Absoluta, a Política de Descentralização, o PARPA e a EGRSP 2001-2011.

apetrechamento do sector com recursos humanos que respondam ao desafio do processo de formulação e monitoria de políticas e maior integração e coordenação entre os sectores no processo. Por outro lado, a clara definição de responsabilidades nos órgãos do sector público, sem que signifique a autarcização das instituições, mostra-se imprescindível para suscitar o potencial de redução da pobreza (Rampnoux e Schwartz, 1993: 63).

No entanto, há outros factores não menos importantes que podem ser acrescentados aos acima referidos, como a melhoria do sistema de formulação e monitoria de políticas públicas, para além da participação da sociedade civil no processo político²⁵, concretamente queremos referir-nos no planeamento, monitoria e avaliação das políticas públicas, garantindo o progresso constante no rumo de um Estado plenamente sensível e responsável.²⁶

Num outro desenvolvimento, podemos constatar que a capacitação e motivação da Administração Pública, através da existência de incentivos ao desempenho apropriado, melhora a prestação de serviços públicos. *Inter alia*, importa referir os seguintes principais incentivos: selecção meritória de recursos humanos, especificação clara de tarefas, prémios pelo bom desempenho e isolamento contra pressões políticas excessivas. Assim, juntam-se sinergias entre tecnocratas qualificados e a sociedade no sentido de constituir aquilo que as Nações Unidas chamam de “o Estado desenvolvimentista” (BM, 2001: 104).

A selecção meritória pode contribuir muito para melhorar o desempenho administrativo, pois um estudo feito em vários países indica uma relação entre a selecção baseada no mérito e o baixo índice de corrupção e burocracia, dois elementos que penalizam os pobres quando necessitam de serviços públicos²⁷. Para além da selecção, a promoção com base no mérito também se afigura importante para o bom desempenho dos funcionários públicos, pois menos oportunidades de promoção ou o não relacionamento desta com o desempenho, acarreta menos incentivos para os funcionários manterem um bom desempenho. Por outro lado, a clarividência especificada e exequível das tarefas e os salários competitivos são importantes na obtenção de um bom desempenho (BM, 104s). Por exemplo, a

²⁵ As acções com vista à redução da pobreza absoluta decorrem não só dos esforços do Governo, mas também do empenho da sociedade. A criação do Observatório da Pobreza é um exemplo de acções com esse propósito. Para mais detalhes, cfr. MPF, 2001: 6 e 13; UTRESP, 2001: 16, *passim*.

²⁶ O Estado e o Governo têm a responsabilidade de promover o desenvolvimento económico e social da sociedade que representam, para mais detalhes cfr. UTRESP, 2001: 16.

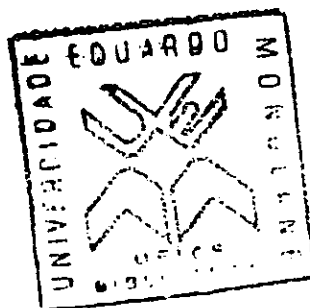
²⁷ Um estudo feito em 35 países em desenvolvimento, em que foram enviados questionários a peritos, mostra tal relação. BM, tendo como fonte Rach e Evans, demonstra-o no anexo VI.

ausência de uma filosofia de avaliação tanto dos funcionários públicos como dos sectores, pode criar uma situação letárgica em relação à eficiência da Administração Pública para a eficácia no processo de políticas, o que a torna ineficiente; por outro lado, se os funcionários não tiverem o retorno, em termos de incentivos, em resultado do seu desempenho, a desmotivação assumir-lhes-á, afectando negativamente o seu desempenho.

Maior sensibilidade do sector público às necessidades dos cidadãos e muitos tipos diferentes de medidas, ajuda a melhorar a prestação de serviços do sector público, onde a simplificação dos procedimentos, tornando-os transparentes para o cliente/utente, afigura-se, como uma medida importante, o que pode reduzir as oportunidades de corrupção. A acontecer, significaria maior acedência aos serviços públicos por parte dos pobres, contribuindo deste modo para a redução dos índices de pobreza absoluta. Portanto, enquanto os procedimentos administrativos forem mais simplificados, menos oportunidades poderá haver para que o funcionário público caia na tentação da corrupção, o que levará a que o acesso aos serviços públicos seja mais abrangente e célere. Por exemplo, o Banco Mundial (BM) reporta um caso aplicado nas Filipinas que pode ser aproveitado, onde vários órgãos do sector público dinamizaram os procedimentos para combater a corrupção por meio dum processo em que no início de uma transacção o utente recebe uma lista dos documentos exigidos, acompanhada do respectivo calendário, onde é mostrado o tempo que o processo leva, e uma tabela de taxas (BM, 2001: 105).

Outra medida também importante é a difusão de informações para permitir que os utentes monitorizem os serviços públicos e responsabilizem os servidores públicos, o que permitiria a redução da ineficiência e a corrupção (*idem*). Na mesma linha, também pode ser considerada a difusão integrada e coordenada de informação entre os sectores, para que a acção com vista ao ataque da pobreza absoluta seja cada vez mais eficaz, pois enquanto o fluxo horizontal e vertical de informação for eficiente no sistema de funcionamento da Administração Pública, mais capacidade ela terá para transformar a demanda em políticas reais e eficazes.

A coibição da corrupção é outra das medidas que pode fortalecer a Administração Pública, pois ela prejudica o desempenho económico, as oportunidades de emprego e as perspectivas de redução da pobreza, uma vez que aumenta o custo das actividades produtivas (*ibidem*, 106).



O ónus da corrupção recai desproporcionalmente sobre os pobres²⁸. Para os que não têm dinheiro nem contactos, a corrupção nos serviços de saúde pública ou segurança e tranquilidade públicas pode ter consequências debilitadoras, pois ela reduz os gastos do governo em bens socialmente valiosos, como é a educação; desvia recursos públicos de investimentos em infra-estruturas que poderiam beneficiar os pobres e tende a aumentar o gasto público em investimento com uso intensivo de capital que oferece oportunidades para pagamentos ilícitos; afecta a prestação de serviços públicos; ela diminui a qualidade da infra-estrutura, uma vez que as “comissões” são mais lucrativas, por exemplo, nas compras de equipamento (*ibidem*, 106s).

Com a dinamização dos procedimentos burocráticos, a simplificação dos sistemas tributários, a eliminação de regulamentos excessivos e a motivação dos servidores públicos, é possível reduzir as oportunidades de corrupção. Por outro lado, a participação e monitoria por parte da comunidade pode mantê-la sob controlo, daí a descentralização como um dos meios para tal (*ibidem*, 107).

A descentralização²⁹ pode beneficiar os pobres, pois frequentemente ela tem sido recomendada como o mecanismo para a solução do problema que reside no facto das instituições do Estado serem muitas vezes acusadas de um distanciamento excessivo das realidades do quotidiano na vida dos pobres. Isto porque pode ajudar muito a atingir rectas de desenvolvimento de acordo com as necessidades das comunidades locais, mediante a outorga de direitos de controlo a pessoas que dispõem da informação e dos incentivos para tornar as decisões mais apropriadas àquelas necessidades e que arquem com a responsabilidade pelas consequências políticas e económicas das suas decisões. Portanto, ela constitui um meio de aumentar a eficiência do sector público e não em si mesma uma meta do desenvolvimento. No entanto, ela pode fortalecer o poder das elites em contextos nos quais as estruturas de poder sejam altamente desiguais, daí que é preciso que ela tenha adequado apoio e salvaguardas emanadas no centro e mecanismos efectivos de participação (*ibidem*, 111).

Não obstante, a descentralização pode tornar as instituições do Estado mais sensíveis aos pobres, desde que ela permita que os pobres responsabilizem os servidores públicos e garanta a participação deles no processo de desenvolvimento. Assim, o ritmo e o modelo de descentralização afectam o seu impacto

²⁸ Um estudo feito no Equador, demonstra que a corrupção é um imposto regressivo. Banco Mundial, tendo como fonte Kaufman, Zoido-Lobaton e Lee, demonstra-o no anexo VII.

²⁹ Entenda-se transferência formal de poder aos centros de decisão locais.

sobre a eficiência, a responsabilização, a participação e, em última análise, a redução da pobreza (*idem*).

Podemos assim inferir que o respeito ao primado do direito, a eficiência da Administração Pública e a alta qualidade dos sistemas políticos, facilitam o aparecimento de instituições do Estado que envolvam os pobres. Mas o impacto positivo desses factores sobre a pobreza depende do grau em que se traduzem em autonomia no nível comunitário, no sentido de que os pobres precisam do seu envolvimento directo nas intervenções que afectam a sua vida do dia-a-dia ao se aumentar a sua capacidade de exercer influência sobre as instituições do Estado, participando na actividade política e no processo de tomada de decisão, o mesmo acontecendo com a capacidade de se organizar, pois não basta ter liberdades políticas e civis amplas e os governos fora das mãos das elites e dos corruptos (*ibidem*, 120).

Capítulo II- Pressupostos Teóricos do Trabalho

Este capítulo tem como finalidade o levantamento sumariado dos elementos do capítulo anterior que orientaram a nossa análise empírica.

Para a formulação dos nossos pressupostos partimos do princípio de que a eficiência da Administração Pública é um dos elementos-chave de todo processo que leve a uma maior eficácia do processo de implementação do PARPA, pois um processo de formulação e monitoria de políticas que seja coordenado, articulado e integrado entre os sectores, que envolva a consistência entre políticas macro e micro, que seja participativo, que proporcione um fluxo de informação aceitável e, acima de tudo, que seja operacionalizado por recursos humanos capacitados e qualificados no âmbito de políticas públicas, tem fortes probabilidades de alcançar resultados eficazes. Importa referir que os programas e projectos que visem a redução da pobreza absoluta não são da alçada apenas de um determinado sector, nem podem ser reais enquanto não tiverem em conta as especificidades geográficas e muito menos eficazes serão se não envolverem as respectivas comunidades que serão alvos, o que significa que, recursos humanos com essa capacidade de análise política, afiguram-se fundamentais no processo. Concretamente, se as comunidades forem envolvidas em quase todo o processo político e os recursos humanos preparados para tornar as demandas daí resultantes, em acções concretas que possam resolver uma dada situação, mais eficiente a Administração Pública tornar-se-á.

Assim, tendo em conta o problema identificado anteriormente, quando fizemos a discussão da nossa problemática, procurámos formular os nossos pressupostos teóricos com fundamentação teórica assente na perspectiva sistémica, onde podemos rebuscar os seguintes elementos:

- Os instrumentos de planeamento podem tornar-se mais integrados e a monitoria de políticas mais fortalecida, se a acção organizacional for integrada em busca de metas e objectivos do sistema em que elas operam;
- As organizações são influenciadas pelas sociedades nas quais operam, pois há um processo de troca entre elas e o ambiente total, chamando-as a se ajustarem de modo a que tenham capacidade de se enquadrarem nas respectivas sociedades (AA.VV., 2003: 14; Moreira, 1997: 103, *passim*);
- A análise do Estado deve ser baseada na compreensão de sua relação com a sociedade para garantir a estabilidade do sistema de seu funcionamento e assim as suas actividades serem vistas como

essencialmente organizacionais, no sentido de que as instituições do Estado devem ajustar-se às exigências do meio ambiente, criando capacidade de resposta do sistema de funcionamento da Administração Pública. Para elucidarmos isso, recorramos a Chichava que afirma que “*as reformas que foram introduzidas de 1975 até 1990 não foram acompanhadas dum desenvolvimento institucional adequado às situações que se foram desenhando*” (Chichava, 2003).

Do anterior, deduzimos que as políticas com vista à redução da pobreza absoluta devem resultar de uma articulação integrada e coordenada entre os sectores, pois há uma relação de interdependência entre eles. Concomitantemente, para que elas sejam responsivas à realidade que fazem referência, o seu processo deve ser participativo, no sentido de que elas devem ser envolventes. Portanto, só assim é que o sistema de funcionamento da Administração Pública será alimentado por dados vindos do ambiente exterior, em forma de *inputs*, para cada vez maior eficácia das políticas.

Como fizemos alusão acima, o ambiente é fonte de recursos, de oportunidades e de ameaças, o que pode criar uma situação entrópica³⁰ ou sinérgica³¹ do sistema, dependendo da situação. É que os sistemas tendem a perder energia e ao desvanecimento quando não conseguem repor as suas energias e, por conseguinte, quando não interagem convenientemente com o ambiente, observando-se um cenário de entropia, o que contribui para o fracasso das políticas (Chiavenato, 2001: 348). Ao contrário, há um efeito multiplicador quando as partes do sistema interagem entre si ajudando-se mutuamente, no sentido de que há um processo coordenado em sucessão das componentes do sistema com vista ao maior sucesso das políticas (*ibidem*, 249). Portanto, a maneira como as instituições do Estado funcionam pode contribuir para um cenário entrópico ou sinérgico com respectivos efeitos lógicos nos resultados das políticas.

Note-se que, num cenário entrópico, os sistemas tendem a ser fechados, no sentido de que a interacção na lógica *inputs-outputs* é bastante ínfima ou mesmo inexistente, o que dá azo ao bloqueamento de busca de energia ao ambiente para repor as perdas (Chiavenato, 2001: 325s e 348; Moreira, 1997: 103,

³⁰ O conceito de entropia, do grego *transformação*, refere-se à perda de energia em sistemas isolados, significando que partes do mesmo sistema perdem sua integração e comunicação entre si, fazendo com que ele se decomponha, perca energia e informação, degenerando-se. Portanto, é um processo em que um sistema tende à exaustão, desorganização, desintegração e, por fim, ao desaparecimento, daí que a sua sobrevivência passa pela sua abertura e reabastecimento de energia e de informação, o que permitirá a manutenção da sua estrutura.

³¹ O conceito sinergia, do grego *trabalho*, significa literalmente trabalho conjunto, onde ela é possível quando duas ou mais causas produzem, actuando conjuntamente, um efeito maior do que a soma dos efeitos que produziriam actuando isoladamente.

passim). Em contrapartida, o cenário sinérgico supõe a interação das componentes do sistema, onde o resultado da soma das instituições é menor que o de todas elas articuladas num espírito de ajuda mútua, quer dizer, o todo é maior que as partes (Chiavenato, 2001: 349). Deste modo, a coordenação e articulação sistémica das instituições no processo político, afiguram-se de extrema importância para que as políticas resultantes tenham resultados maiores e eficazes no desafio de redução da pobreza absoluta.

Tendo em conta a abordagem aqui feita e o carácter integrado da RSP, os nossos pressupostos são: *a operacionalização da reforma no processo de formulação e monitoria de políticas públicas poderá contribuir para a eficácia do PARPA, enquanto outras componentes forem operacionalizadas devidamente, como o apetrechamento da Administração Pública com recursos humanos qualificados em políticas públicas, por um lado; e, por outro, a eficácia do PARPA dependerá também da articulação e coordenação dos sectores no sistema de formulação e monitoria de políticas públicas.*

Em função do que abordámos neste capítulo e não só, fazemos em seguida a exposição dos elementos obtidos no campo de análise, seguida da sua respectiva análise, terminando com as conclusões e possíveis pistas de reflexão em torno da problemática da RSP e eficácia do PARPA.

Capítulo III- Apresentação dos Resultados do Trabalho de Campo

Este capítulo é basicamente constituído por uma exposição do resultado do trabalho no campo de análise. Nele, fazemos menção, essencialmente, aos aspectos referentes ao nível operacional da Administração Pública que facilitarão a compreensão da nossa análise no capítulo a seguir. Assim, referenciámos os elementos indicados no capítulo II, e não só, e como eles reflectem-se no campo de análise, para além de dados estratégicos que a RSP contempla, na componente em análise, com vista à eficiência da Administração Pública.

A Província de Manica tem uma superfície de 61.661 km², 974.208 habitantes, de acordo com o Censo de 1997, 9 distritos e 3 autarquias. A incidência da pobreza³² é de 43.6%, de acordo com o IAF 2002-03, o seu Produto Interno Bruto (PIB) é de 79.31 dólares, em 2002, com um Índice de Desenvolvimento Humano de 0.320. A maior parte dos funcionários da Administração Pública possui nível básico e só 3% tem o nível superior, onde a DPPF tem apenas três quadros superiores (note-se, não especializados no âmbito de políticas públicas) num total de 93 funcionários (GPM, 2004; MPF e IFPRI, 2004). É importante notar que o MPF (1997) estatui que cabe à DPPF executar e coordenar a sua actividade global ao nível provincial, onde pode-se retirar a planificação e desenvolvimento económico e social e a programação orçamental. A operacionalização do PARPA enquadra-se nessas atribuições.

Na realidade, a componente de recursos humanos, na RSP, foi considerada fundamental, desde o início, para a eficiência do funcionamento da Administração Pública com vista a dar maior dinâmica e eficácia às políticas, pois são eles que concebem e traduzem as directrizes de orientação a vários níveis. Mas o cenário em que se encontra a Província de Manica, volvidos 3 anos da RSP, denota, ainda, uma certa incapacidade para tal exercício; a DPPF, *verbi gratia*, está apetrechada com apenas três quadros de nível superior, o que é insuficiente, tendo em conta as responsabilidades, para além de não estarem treinados no sentido referido anteriormente³³. Para complementar isso, Inácio Cherene, chefe do Departamento de Planificação e Orçamento da DPPF, referiu-se ao seguinte:

"O grande problema que afectou negativamente o desempenho do PARPA aqui na província de Manica, no período entre 2001 e 2002, é a qualificação dos recursos humanos, que é composta

³² Corresponde à definição da percentagem da população abaixo da linha da pobreza, calculada em 9.690 Mts. per capita/dia.

³³ Só para termos alguma ideia geral do cenário de recursos humanos no sector público, importa referir que 80% tem formação básica ou inferior e só 4% tem nível superior, dos quais 80% encontram-se em Maputo. Em relação à Província de Manica, em alguns sectores prioritários do PARPA, vide o anexo VIII.

maioritariamente por pessoas com ensino básico, alguns com ensino médio e só três com ensino superior, em toda a DPPF."

Por seu turno, António Matavel, oficial distrital da GTZ/PRODER em Manica (a GTZ é um dos maiores parceiros da DPPF), colocou a questão de recursos humanos nos seguintes termos:

"(...) por exemplo, se tu pegas numa instituição do Estado, em algum momento apanhas uma situação em que ou o pessoal é muito idoso, ou trabalha fora da sua capacidade normal ou então, já não está adaptado ao ritmo que devia ser implementado actualmente, isto é, idade e nível de formação. Isso é uma fraqueza grande porque em algum momento não tem o dinamismo suficiente para acatar uma certa demanda; então, há necessidade de se fazer um certo tipo de treinamento específico; são coisas que muitas vezes não acontecem com muita regularidade dentro do sector público (...)."

Pedro Paulino, assessor nacional da GTZ/PRODER, levantou a questão de recursos humanos referindo-se ao seguinte:

"(...) o problema de recursos humanos ao nível do distrito é sério; se queremos ter serviços prestados de qualidade, temos que ter recursos humanos à altura e em lugares certos; há muita gente que está nos distritos que eu acho que está há mais e, portanto, dever-se-ia fazer uma triagem séria de recursos humanos. A administração do distrito não se circunscreve ao administrador (...) a pré-condição é ter pessoas capazes de fazer (...)."

No que concerne ao processo de articulação e coordenação entre as diversas organizações intervenientes no processo de redução da pobreza absoluta, ele ocorre através de sessões normais do Governo Provincial, onde cada sector coloca o estágio de desenvolvimento das suas actividades e discute-se com os outros, para além de haver uma equipa multisectorial que discute as prioridades de cada sector. Aqui, constata-se uma falta de um sistema de monitoria e avaliação que permita identificar os *gaps* decorrentes desse procedimento, como refere Eugénio Simbine, chefe do DAES ao nível do MPF:

"Há uma excessiva centralização do processo de produção de políticas. Entre a formulação e a implementação de políticas há 'gaps' que têm ocorrido. A atitude e responsabilidade dos funcionários públicos estão por detrás disso. Ao nível central há um pouco do pensamento de se ser superdotado na

matéria, é preciso libertar a base para deixar de ser mera executora de políticas, o que justifica a RSP."

Na decorrência disso, encontramos um processo de planeamento que é afectado negativamente, pois os planos são feitos de forma sectorial, o que tem implicações sobre a harmonização do processo e, portanto, a coarticulação entre os diferentes sectores não é uma prática no período analisado. Ademais, o processo de planeamento em Moçambique ainda carece de muita elaboração, sobretudo na componente jurídica, pois a ligação dos sectores é feita através do sistema Programa do Governo, PES e OE, onde os sectores estão ligados a ele por meio do PES³⁴. Resulta daqui a contrariedade dos sectores possuírem outros planos que não têm sustentação jurídica³⁵. A propósito José Ribeiro, coordenador-técnico da equipa técnica de planificação distrital de Sussundenga, afirmou o seguinte:

"Os planos de actividades não são muito integrados, são independentes, dificultando a monitoria."

Por outro lado, a articulação e coordenação entre o sector público e os parceiros de cooperação do Governo, não têm ocorrido como o desejável para um efeito sinérgico no sistema, pois há organizações, como a GTZ, que têm ajudado na capacitação técnica dos funcionários de alguns distritos e que depois fica subaproveitada. O coordenador provincial da GTZ/PRODER e assessor nacional da GTZ, Norbert Eulerling, complementa isso nos seguintes termos:

"(...) há uma falta de articulação entre o sector público e os parceiros de cooperação na componente de capacidade técnica do sector público. (...) faz formação num processo de dois ou três anos e o sector público transfere esses recursos para outras áreas que, na maioria, não têm nada a ver com a capacidade criada (...); não há muita transparência no processo, é como se eu formasse um padeiro e pô-lo numa oficina mecânica (...). Por exemplo, em Bárue desenvolvemos de 1999 à 2000 uma planificação distrital, a equipa técnica local recebeu uma formação sobre metodologia de planificação participativa e hoje, quatro anos depois, só uma pessoa encontra-se lá (...), tem de haver um plano de gestão de recursos humanos."

³⁴ Cfr. com a última parte da nota de rodapé 10 e anexo IV.

³⁵ Jackson (2004), no âmbito do projecto Fortalecimento de Planificação e Orçamentação Sectoriais (FoPOS), fez um estudo sobre a necessidade ou não de uma lei de planeamento para Moçambique, onde levanta uma série de elementos sobre essa problemática, desde o sistema de planeamento público aos mais simples planos.

No atinente à estratégia que a RSP contempla para a eficiência da Administração Pública, há já mecanismos que estão a ser criados para maior eficácia dos programas e projectos para a redução da pobreza absoluta a médio prazo, como é o caso da elaboração dos Planos Distritais de Desenvolvimento (PDD's), onde as comunidades passam a ser envolvidas logo no início de cada programa e projecto, para além dos Conselhos Consultivos Distritais (CCD's)³⁶. Para sustentar isso, Inácio Cherene referiu o seguinte:

“Quanto ao método participativo de elaboração de políticas, pauta-se pelo apoio aos PDD's com o envolvimento das comunidades na fase do diagnóstico e elaboração de objectivos, e envolve-se também os conselhos consultivos distritais (CCD's) para a identificação dos projectos com vista à redução da pobreza absoluta (...). Com a elaboração do plano estratégico provincial pretendemos fazer um cruzamento com o PES no sentido dos propósitos do PARPA serem eficazes. (...) também a componente de envolvimento na programação, implementação e no diagnóstico merecem destaque no plano.”

No quadro da articulação triádica entre o Estado, o sector privado e a sociedade, estão sendo criadas formas de organização comunitária em algumas zonas da província, para além de resgatar a figura do líder comunitário, para que sirvam de plataforma entre as comunidades e o Governo na identificação de problemas e as respectivas soluções dentro do espírito do PARPA. Entretanto, cabe aos governos provincial e distrital a aprovação dos planos resultantes desse processo.

Num outro prisma, para contribuir na articulação entre o Estado e a sociedade, e podendo ser considerada como uma forma de colmatar as lacunas existentes, Norbert Eulerling referiu-se ao seguinte:

“É preciso notar também que não há uma cultura de participação, pois não é só responsabilidade do Estado; é preciso que haja essa consciência de que somos cidadãos dum Estado e precisamos de compartilhar com responsabilidade e acho que neste âmbito o projecto (PRODER) pode dar algum contributo, através de formação, de facilitar encontros de moderação e também facilitar a articulação entre o Estado e a sociedade civil (...) assessoramos tecnicamente o envolvimento das comunidades locais e a população em geral na elaboração de planos, pois só assim é que podemos ter a certeza de que os problemas dos mais desfavorecidos serão superados.”

³⁶ A Concern Worldwild está envolvida directamente na elaboração do PDD de Machaze e a GTZ na dos distritos de Manica e Sussundenga.

A abordagem da interacção entre a Administração Pública e o seu ambiente, não está composta por um processo que tenha uma plataforma de articulação com as comunidades, como, *inter alia*, as formas de organização que a Associação Rural de Ajuda Mútua (ORAM) está a criar em Nhandiro e a Caritas-Messica em Messica, o que poderia tornar as políticas mais eficazes, como constata Onismas Samuel, monitor desta última no programa agricultura sustentável e medicina natural³⁷:

“As políticas podem tornar-se mais eficazes se o Estado organizar as comunidades a tomar iniciativas para a elaboração de projectos de desenvolvimento e apoiar essas iniciativas e, portanto, ele deve estar ligado às comunidades.”

Olhando para o processo de tomada de decisão, constata-se que há um défice no envolvimento das comunidades, devido ao método participativo não ser muito observado, afectando negativamente o processo de planificação. Aliado a isso, está o problema da articulação e coordenação entre os sectores, tanto no processo de planificação, assim como no fluxo de informação (aqui o problema regista-se, a nível organizacional, tanto na ordem vertical como horizontal)³⁸, para além da falta de cultura de participação por parte dos membros da sociedade. Assim, é preciso que se criem mecanismos de educação às comunidades no sentido delas terem consciência da necessidade da sua participação no processo de redução da pobreza absoluta, pois, como refere Emídio Filipe Paulino, gestor da Concern do programa de planificação distrital de Machaze (a Concern é também uma das principais parceiras da DPPF):

“(...) o processo de desenvolvimento não é uma dádiva (...) as comunidades devem ser envolvidas no processo. (...) que as comunidades tomem as decisões (...), mas que pelo menos tenham voz não só na consulta, dando opiniões sobre os caminhos a seguir.”

Portanto, esses estratos complementam a análise feita aos documentos consultados sobre a reforma, as políticas públicas e outros assuntos relacionados com o tema no contexto da articulação entre a eficiência da Administração Pública e a sua contribuição para a eficácia do PARPA.

³⁷ A ORAM e a Caritas-Messica são parceiras da GTZ na implementação de alguns programas. A primeira está a implementar um programa de capacitação das comunidades para se articularem com o Governo na localidade de Nhandiro, distrito de Manica, enquanto que a segunda está a operar no posto administrativo de Messica, igualmente no mesmo distrito.

³⁸ Nkula e Caetano (2004), num estudo sobre gestão de informação nos órgãos locais do Estado na Província de Manica, detectam falhas no fluxo de informação, entanto que ferramenta de ajuda na tomada de decisão desses órgãos. Importa destacar as seguintes: baixa qualidade de informação, insuficiência de pessoal administrativo, fraca recolha e análise, qualificação profissional e atraso na transmissão.

Capítulo IV- Análise dos Resultados do Trabalho de Campo

No presente capítulo, o último do estudo, procurámos, fundamentalmente, fazer a análise de como os recursos humanos se afiguram de extrema importância no processo de redução da pobreza absoluta; da articulação e coordenação organizacional no mesmo processo e das estratégias que a RSP contempla para imprimir maior eficiência à Administração Pública. Toda a análise é feita aqui do ponto de vista sistémico.

Dos aspectos operacionais referidos no capítulo anterior, constata-se que os nossos pressupostos teóricos, enunciados no fim do capítulo II (página 24), são, em larga medida, pertinentes, pois os elementos indicados levam-nos a inferir que a componente de recursos humanos é uma das fundamentais no processo da implementação do PARPA, para além da articulação e coordenação entre as organizações.

Os elementos mostram que de facto a componente de recursos humanos é fundamental para a eficiência da Administração Pública na elaboração de programas e projectos para a redução da pobreza absoluta, sobretudo com a pretensão da reforma em tornar a Administração Pública mais virada ao cidadão. Esses elementos dão conta da quase ausência de recursos humanos para a implementação das directrizes do PARPA, reforçando o nosso primeiro pressuposto, sobretudo, na sua última parte. Na realidade, os recursos humanos qualificados para a formulação e monitoria de programas e projectos são quase inexistentes, pois, olhando para o diagnóstico do sector público que oportunamente tivemos ocasião de fazer referência, leva-nos a constatar que os recursos humanos capacitados em Manica ainda estão aquém das reais exigências para a eficácia de programas e projectos resultantes do PARPA.

Com recursos humanos mais capacitados e conscientes de que o processo de desenvolvimento exige o envolvimento daqueles a quem se dirigem as acções para tal propósito e com uma estrutura da Administração Pública que dê e incentive espaços para que os recursos humanos assumam essa atitude, o processo de implementação do PARPA teria sido mais eficaz. Este processo é operacionalizado através de um outro, o de formulação, implementação e monitoria de políticas, que deveria comportar elementos que levem a que a relação entre a Administração Pública e a sociedade seja de tal modo que o seu sistema de funcionamento seja estável. Isto significa que deveria haver um processo de interacção que ocorresse e que permitisse que, o sistema de funcionamento da Administração Pública, buscasse energia e informação na sociedade para a sua eficiência. Actualmente, a produção de políticas é feita

obedecendo um processo que não exige a obrigatoriedade do envolvimento dos alvos das mesmas, trazendo muitas vezes como consequências o hiato entre o prescrito e a realidade.

Paralelamente, os elementos mostram que a devolução de poderes ao nível operacional da Administração Pública, no quadro da descentralização e desconcentração da planificação, e o cenário actual de como a reforma está sendo operacionalizada, pelo menos a breve trecho, não irão resolver o problema do processo de políticas. Primeiro, o próprio processo será operacionalizado por factor humano não capacitado, nas vertentes como motivacional, idade e preparação para a mudança. Isso terá implicações lógicas para os processos subsequentes. Segundo, os poderosos obstáculos da cultura instalada e os procedimentos burocráticos correspondentes estão tão enraizados que nos leva a inferir que todo o processo da reforma passa primeiro por desafiar esses pilares.

Resulta daqui que o processo da RSP deveria dar especial atenção à componente de recursos humanos no sentido do processo da descentralização e desconcentração de poderes produzir os resultados desejados, constituindo-se um processo valioso para políticas eficazes. Mas todo esse processo denota a necessidade da reforma proporcionar a base filosófica do novo paradigma da Administração Pública, a *Public Choice*³⁹, que se propõe a aumentar a capacidade de decisão e de execução, por parte do gestor da Administração Pública, enquanto burocrata, das directivas políticas, no sentido de garantir aos seus utentes últimos o direito à informação e compreensão; o direito a ser entendido; o direito a uma actuação profissional, eticamente correcta por parte dos decisores políticos e burocratas operacionais; para além do direito ao controlo e avaliação de todas as actividades levadas a cabo pela Administração Pública. Entretanto, essas garantias não devem sobrepor-se à relação custo-benefício para não desvirtuar as linhas de orientação política.

Em relação à articulação e coordenação entre os sectores, os dados induzem-nos a inferir que não há um modelo nem abordagem única de articulação e coordenação entre as instituições, pois mais do que uma coordenação através das sessões do Governo provincial ou através de uma equipa multisectorial, é preciso que se tenha um mecanismo que permita uma formulação de programas e projectos e um acompanhamento real das acções, o que implica o envolvimento no processo tanto dos parceiros de

³⁹ É uma filosofia e um dos princípios orientadores do novo paradigma da Administração Pública que, na prática, assenta no princípio de que os imperativos orçamentais determinam as prioridades do gasto social, ao invés de constituir pano de fundo para a articulação entre as necessidades e preferências públicas ao nível microeconómico, por um lado, e as exigências estratégicas e tácticas/pragmáticas da gestão macroeconómica, por outro. Para mais detalhes cfr. GERRY e NOGUEIRA, 2000: 4s.

cooperação, assim como das próprias comunidades. Os parceiros podem ser uma mais valia, dada a incapacidade actual do sector público em poder suprir certas necessidades, e as comunidades podem ajudar a tornar as políticas mais reais e a identificar as soluções de acordo com a realidade.

Para já há uma aparente desarticulação entre os organismos do sector público com implicações lógicas sobre o processo de formulação e monitoria, desvirtuando o carácter multisectorial das políticas, pois uma política de um determinado sector, frequentemente, acarreta a interferência de outros sectores ou até componentes do mesmo sector, o que requer uma forte articulação entre os organismos que entram no processo. Ora vejamos, uma política ligada à agricultura pode requerer, *inter alia*, a construção de infra-estruturas, o que envolve a componente de infra-estruturas do PARPA, daí a necessidade de articulação e coordenação dos sectores envolvidos para que haja maior eficácia.

Assim, pode-se depreender que o processo de articulação entre as organizações do sector público ainda não é muito coeso e coordenado, pois encontramos indicadores que nos levaram a inferir que não há mecanismos mais elaborados que tornem o processo de políticas mais integrado. Ora, não são os encontros do Governo provincial ou as equipas multisectoriais, por si sós, que podem tornar o processo de funcionamento da Administração Pública mais funcional e obedecendo uma lógica sistémica em busca do mesmo objectivo, a redução da pobreza absoluta; há que usar outros mecanismos que a possam dar mais energia, através de processos mais claros e, de certa maneira, mais integrados. Uma das críticas que a nova abordagem gerencial da Administração Pública faz à burocracia pública é justamente a excessiva centralização e concentração de funções, sobretudo na tomada de decisões, em poucas mãos, o que podemos constatar no caso, tornando-se uma reprodução do que acontece entre o nível central e o provincial. Resulta daqui que o processo de articulação e coordenação na formulação e monitoria de políticas deveria assentar-se em alguns pré-requisitos, dentre os quais importa fazer referência a um processo de tomada de decisão neutro, equitativo, transparente, inspirado pela estratégia e virado para os resultados; flexibilidade, baseada na participação e na discrição operacional; descentralização efectiva da estrutura organizacional e da gestão; e desempenho consciente, comprometimento, adesão e probidade dos funcionários e a sua responsabilização pelos resultados alcançados.

Por outro lado, se a componente de recursos humanos é uma das mais críticas e há parceiros que tentam minimizar tal estágio⁴⁰, dadas as dificuldades que o país enfrenta, há que prover mecanismos que articulem essa relação no sentido dos propósitos da RSP serem os mais desejáveis. É assim que uma das estratégias que a reforma deveria levar a cabo seria a criação de mecanismos de sistemas de circulação de informação extremamente eficientes, de tal modo que a gestão de recursos humanos e, não só, tenha um plano que permita a sua mobilidade sem o prejuízo da qualidade de serviços prestados.

Uma oportunidade é colocada no desafio da reforma na componente em análise, os PDD's. Esses planos são uma oportunidade de se fazer uma viragem do processo de produção de políticas, na medida em que eles resultam dum processo amplo de consulta que parte de base, o que quer dizer que um processo de formulação e monitoria de políticas baseado neles terá muitas probabilidades de maior eficácia na redução da pobreza absoluta. No entanto, há necessidade dos CCD's participarem também da aprovação dos PDD's, ao invés de se limitarem a consultas para a sua apreciação, para além de se criar mecanismos legais que permitam que esses planos tenham uma força legal. Resulta daqui a necessidade de se criar mecanismos legais que permitam a definição adequada das características do sistema de planeamento e estipular o grau e a natureza da participação no processo. Por outro lado, dado que existe um instrumento legal, a Lei n.º 8/2003⁴¹, que tem como um dos objectivos a promoção da integração e a sinergia territorial na execução local das políticas, o estabelecimento de uma competência clara na coordenação e promoção da implementação dos planos aprovados localmente, seria pertinente para maior eficácia na redução da pobreza absoluta.

⁴⁰ A GTZ desenvolveu um programa na Província de Manica, denominado PROCIPP, que visava a capacitação das instituições públicas e privadas.

⁴¹ Essa lei, referente aos Órgãos Locais do Estado, faz menção de forma leve aos PDD's e não faz qualquer referência aos planos estratégicos provinciais, onde, em ambos os casos, os representantes locais do Estado têm a competência de implementar só os planos aprovados centralmente.

Conclusões

A questão de fundo que se levantou para o presente estudo era perceber como a reforma do processo de formulação e monitoria de políticas públicas contribuirá para uma maior eficácia do PARPA. Para tentar resolvê-la decidiu-se partir de dois pressupostos que foram indicados no fim do capítulo II (página 24), donde resultaram os elementos do campo e a respectiva análise, apresentados nos capítulos III e IV, respectivamente.

Entretanto, a natureza e as circunstâncias do estudo empreendido não nos permitiu chegar a conclusões definitivas. Isso deveu-se, por um lado, ao facto de se tratar duma investigação parcial e, por outro, ao constrangimento que decorre do curto tempo de permanência (vide página 15) no terreno. Não menos relevante, importa referir as limitações da pesquisa, atinentes à peculiaridade da Administração Pública, que se encontram na página 15 e seguinte. Contudo, há aspectos parciais importantes a considerar, por nossa parte, em relação à questão central da pesquisa.

Este estudo sugere que a contribuição da RSP na componente de formulação e monitoria de políticas públicas, para a eficácia do PARPA, deve ser operacionalizada focalizando os recursos humanos e a articulação e coordenação entre os diversos intervenientes, aquilo que considerámos como a sinergia necessária para que a Administração Pública esteja à altura do desafio colocado. Isto leva-nos a crer que o primeiro pressuposto é notório no campo da pesquisa, enquanto que ao segundo, ainda que também o seja, é acrescido um elemento, o envolvimento de todos quanto são parte do processo e não apenas os sectores.

Olhando para o processo de políticas, elas não são resultantes de um processo em que o nível operacional da Administração Pública e aqueles a quem se dirigem aparecem como meros absorvedores das directivas do nível de decisão da Administração Pública. Os gestores públicos, ao nível operacional, e as comunidades têm um papel próprio no sistema, onde aqueles aparecem como os que lidam directamente com as necessidades e prioridades destas que, por sua vez, são as que dão a demanda específica das suas necessidades, o que confere um carácter sistémico de articulação entre as partes de um mesmo processo. Pode referir-se, *verbi gratia*, sobre o último aspecto, às formas de organização comunitária que estão sendo criadas em Manica, com o fim de se constituírem como plataformas de articulação com os órgãos do Estado no processo de formulação e monitoria de políticas.

Assim, tendo em conta a análise que fizemos em relação aos recursos humanos, a atitude destes perante o processo de políticas é fundamental para que o fim último da reforma, a redução da pobreza absoluta, seja exequível. Esse enfoque, acrescido de alguns mecanismos institucionais, permitirá uma maior integração das organizações públicas, uma participação dos alvos das políticas e a criação de maior capacidade da Administração Pública no sentido de ser responsiva às demandas, pois os recursos humanos estarão mais capacitados em identificar os elementos que o processo de formulação e monitoria de políticas públicas acarreta. Na realidade, o Homem é o maior enfoque da RSP, pois dentre os recursos que qualquer organização usa, ele está no centro por ser aquele que operacionaliza os restantes para os propósitos organizacionais.

A terminar, dentre os elementos estratégicos que a RSP deveria contemplar para melhorar a eficiência da Administração Pública na componente de políticas públicas, destacam-se os seguintes:

→ A atribuição do poder discricionário ao gestor operacional deveria salientar-se no processo de formulação e monitoria de políticas públicas, o que possibilitaria a sua adequação às situações reais das populações. Quer dizer, quanto mais espaço de decisão o gestor público tiver, ao nível operacional, mais as políticas estarão aproximadas às demandas específicas para a acção governamental, o que tornaria as políticas mais eficazes.

→ Tem de haver mecanismos que permitam maior fluxo de informação tanto de forma vertical, assim como horizontal (dentro do sector público, intra-sectorial e entre os três níveis da Administração Pública- alto, médio e baixo). Isso permitiria que os *outputs* pudessem reflectir as necessidades reais das populações, pois a informação é dos elementos básicos de apoio na tomada de decisão. Assim, as decisões tomadas a vários níveis poderiam reflectir a acção não apenas duma parte das organizações do sector público, senão dele como um todo, actuando numa acção sinérgica de redução da pobreza absoluta.

Esses elementos poderiam tornar as pretensões do Projecto de Planificação e Finanças Descentralizadas (PPFD), em termos de viabilidade, mais eficazes. Sucede que os PDD's dependem sobremaneira de recursos financeiros que, entretanto, são geridos centralmente, daí a mais valia das finanças descentralizadas para a viabilização dos planos em referência. Assim, essas abordagens podem servir de futuras reflexões no sentido de compreender a oportunidade que o PPFD dá aos órgãos locais do Estado para a sua eficiência.

REFERÊNCIAS E BIBLIOGRAFIA

VÁRIOS AUTORES (2003), "Metodologia de Análise de Políticas Públicas", in: *www.campus-oei.org*, acesso ao sítio em Março de 2003.

AMARAL, Freitas (2003), "Reforma da Administração Pública"- Palestra proferida a 26 de Março de 2003, organizada pelo ISCTEM.

BANCO MUNDIAL (ed.) (2001), *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001*, New York-Oxford: Oxford University Press.

CHIAVENATO, Idalberto (2000), *Administração- Teoria, Processo e Prática*, S. Paulo: Makron Books, 2ª edição.

_____ (2001), *Teoria Geral da Administração*, Rio de Janeiro: Editorial Campus, II Vol., 6ª edição.

CHICHAVA, José (2003), "O Impacto da Reforma do Sector Público na Economia"- Palestra proferida a 23 de Agosto, organizada pela Associação Moçambicana de Economistas.

COMISSÃO INTERMINISTERIAL DA REFORMA DO SECTOR PÚBLICO (ed.) (2003), *Relatório sobre a Implementação da Reforma do Sector Público 2001-2002*, Maputo.

_____ (ed.) (2001), *Estratégia Global da Reforma do Sector Público 2001-2011*, Maputo.

CONSELHO DE MINISTROS (ed.) (2001), *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta*, Maputo.

CRUZ, Adelino Jaime da (2003), "A Reforma do Sector Público" in: MACUANE, José Jaime e WEIMER, Bernhard (eds.), *Governos Locais em Moçambique: desafios de capacitação institucional*, Maputo.

EWALT, Jo Ann G. (2001), "Theories of Governance and New Public Management: Links to Understanding Welfare Policy Implementation", in: Annual Conference of the American Society for Public Administration, Newark, March 12.

FERLIE, Ewan, ASBURNER, Lynn, FITZGERALD, Louise e PETTIGREW, Andrew (s/d), *A Nova Administração Pública em Acção*, s/l: UnB.

FERNANDES, António José (1995), *Introdução à Ciência Política. Teorias, métodos e temáticas*, Porto: Porto Editora.

GERRY, Chris e NOGUEIRA, Fernanda (2000), "Reflexões Acerca da Aplicabilidade à Administração Pública de Inovações Recentes na Gestão das Empresas Privadas", in: *Moderna Gestão Pública: dos meios aos resultados*, Comunicação apresentada ao 2º Encontro do Instituto Nacional de Administração (INA), 31 de Março, Lisboa: Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro.

GIRAUD, Olivier (2002), "Une École Allemande d'Analyse des Politiques Publiques. Entre Traditions Étatiques et Théoriques", in: *Revue Française de Science Politique*, Vol.52, n.º 1, Février, Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

GOVERNO DA PROVÍNCIA DE MANICA (ed.) (2004), *Plano Estratégico da Provincia de Manica-2004-2008*, Chimoio (versão preliminar).

GREELEY, Martin and JENKINS, Rob (1999), *Mainstreaming the Poverty-Reduction Agenda. An Analysis of Institutional Mechanisms to Support Pro-Poor Policy Making and Implementation in Six African Countries*, Paris: paper prepared for the meeting of the spa working group on poverty and social policy (draft for discussion).

HASSENTEUFEL, Patrick e SMITH, Andy (2002), "Essoufflement ou Second Souffle? L'Analyse des Politiques Publiques «à la Française»" in: "*Revue Française de Science Politique*", Vol. 42, n.º 1, Février, Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

JACKSON, David (2004), *Uma lei de planeamento para Moçambique?*, Maputo: MPF/DNPO (Documento para debate).

KIRSCH, Renate and SITUMBEKO, Lishala C. (2000), *Consultation and Participation in the Context of Poverty Reduction Strategies*, Maputo: document presented in meeting of National Directorate for Plan and Budget (DNPO).

KJÆR, Anne Matte, HANSEN, Ole Hersted e THOMSEN, Peter Frølund (2002), "Conceptualizing State Capacity", in: *DEMSTAR Research Report*, n.º 6, Aarhus: Department of Political Science of University of Aarhus.

MASHINGO, Thaddeus S. (2002), *A Gestão de Mudanças na "Prospecção de Reformas do Sector Público" - Projecto de Reformas do Sector Público em Moçambique*, Arusha: Instituto de Gestão da África Oriental e Austral (ESAMI).

McCOURT, Willy (s/d), "Public Appointments: from Patronage to Merit", in: *Human Resources in Development Group Working Paper Series*, n.º 9, Manchester: Institute for Development Policy and Management.

MONTEIRO, Marcos R. G. (2003), "Teoria Geral do Estado", Universidade Tiradentes, in: www.infonet.com.br, acesso ao sítio no dia 19 de Dezembro de 2003.

MOREIRA, Adriano (1997), *Ciência Política*, Coimbra: Livraria Almedina.

MINISTÉRIO DO PLANO E FINANÇAS e INSTITUTO INTERNACIONAL DE PESQUISA EM POLÍTICAS ALIMENTARES (ed.) (2004), *Pobreza e Bem-Estar em Moçambique: Segunda Avaliação Nacional*. Maputo.

MINISTÉRIO DO PLANO E FINANÇAS (ed.) (2003), *Implementação do PARPA: relatório de avaliação(2001-2002)*, Maputo.

_____ (2002a), *Moçambique sem Pobreza: O Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta*, Maputo.

_____ (2002b), *Mapeamento da Pobreza em Moçambique: Desagregação das Estimativas da Pobreza e Desigualdades aos Níveis de Distrito e Posto Administrativo*, Maputo.

_____ (2001), *Sistema de Monitoria e Avaliação- Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA)*, Maputo: DNPO.

_____ (2000), *Economic Development and Poverty Reduction: Present and Future Challenges*, Paris. Document presented in Consultative Group.

_____ (1997), "Estatuto Orgânico do Ministério do Plano e Finanças", in: *Diploma Ministerial n.º 2/97 de 1 de Janeiro*.

MWAPE, B. (s/l), *Elaboração de Quick Wins para os Ministérios e Cidadãos em Moçambique*, Arusha: ESAMI.

NEGRÃO, José (2002), "Para que o PARPA Resulte", in: www.sarpn.org.za, acesso ao sítio em Julho de 2003.

NKULA, Kande e CAETANO, José (2004), *Gestão do Fluxo de Informação nos Órgãos Locais do Estado na Província de Manica: caso da DPAC- distritos de Manica e Sussundenga*, Beira: Universidade Católica de Moçambique- GEA.Consult.

NUNES, José (2000), *Growth, Development and Poverty Reduction: The Mozambique Case*, Maputo: European Union- Delegation of the European Commission in Mozambique.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO ECONÓMICA E DESENVOLVIMENTO (ed.) (2001), *the DAC Guideline. Poverty Reduction*, s/l.

OPPENHEIMER, Jochen e RAPOSO, Isabel (s/d), *A Pobreza em Maputo*, Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade.

PEDONE, Luiz (1982), *Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas*, s/l: s/e

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (ed.) (2001), *Relatório do Desenvolvimento Humano 2001*, New York- Oxford: Oxford University Press.

_____ (1997), *Relatório do Desenvolvimento Humano 1997*, Lisboa: Trinova editora.

RAMPNOUX, Guy e SCHWARTZ, Jacques (1993), *La Reconversion des Agents de la Fonction Publique en Guinée- Evaluation de l'aide française (1986-1992)*, Paris: Ministère de la Cooperation.

RICHMOND, Jennie e LAMBRECHTS, Kato (2001), *Estratégias de Redução da Pobreza: Vinho novo em Arruelas velhas?* (Projecto para discussão) in: www.angonet.org, acesso ao sítio no dia 09 de Fevereiro de 2004.

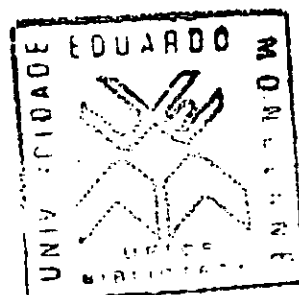
SILVA, Benedito *et al.* (1986), *Dicionário de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (ed.) (2003), *Human Development Report 2003- Millennium Development Goals: A compact among nations to end human poverty*, New York-Oxford: Oxford University Press.

_____ (ed.) (2002), *Report on the Millennium Development Goals- Mozambique*, Maputo.

UNIDADE TÉCNICA DA REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO, "Modelo Conceptual do Sistema da Administração Financeira do Estado- Detalhamento no âmbito dos Subsistemas do Tesouro, Orçamento e da Contabilidade", in: *www.sistafe.gov.mz*, acesso ao sitio no dia 28 de Maio de 2003.

UNIDADE TÉCNICA DA REFORMA DO SECTOR PÚBLICO (ed.) (2002), *Estudo sobre o Papel do Sector Público, o Processo de Políticas Públicas, a Estratégia de Descentralização e Desconcentração e a Formação e Capacitação Institucional em Moçambique*, Maputo (draft para discussão).



ANEXOS

I

GUIÃO DE ENTREVISTAS (Tópicos)

a) Para os Funcionários do MPF, da DPAC e DPPF- Manica

- ❶ Identificação do entrevistado;
- ❷ Descrição do processo de formulação e monitoria de políticas para a redução da pobreza absoluta e como tem sido a materialização do prescrito; indicadores e critérios usados no processo;
- ❸ Elementos que acha presentes na Administração Pública e que emperram o desempenho do PARPA (identificar projectos e programas ou actividades concretas); caso os identifique, como acha que a RSP poderá ajudar a resolvê-los;
- ❹ Participação em políticas de redução da pobreza absoluta, o que fazem concretamente, como o fazem e quem o faz; como é tratada a informação que resulta de processos de consultas para a formulação e monitoria de programas e projectos que visem a redução da pobreza absoluta;
- ❺ Para além das instituições do Estado, há outros organismos a trabalhar na redução da pobreza absoluta; caso seja afirmativo, têm ou não a prática de se consultar e coordenar em actividades do processo de redução da pobreza absoluta;
- ❻ Mecanismos usados para a interacção entre o sistema de funcionamento da Administração Pública e o seu meio exterior, como a sociedade civil, no sentido de ingressar nele subsídios, em forma de energia, com vista a pô-lo a funcionar de acordo com as exigências do PARPA;
- ❼ Quais os pontos que acha que justificam a reforma no sentido dela ser um instrumento que concorra para maior eficácia do PARPA;
- ❽ Em que medida a RSP irá propiciar a alimentação do sistema de funcionamento da Administração Pública no sentido do PARPA ser cada vez mais eficaz; novos elementos relevantes para o processo, como, por exemplo, a articulação e a coordenação institucional e revisão de políticas;

b) Para ONG's

- ❶ Identificação do entrevistado;

2 Há quanto tempo é que a organização trabalha na província no âmbito de redução da pobreza absoluta e o que é que faz concretamente;

3 Se tem havido alguma relação com as instituições do Estado, com as comunidades e com as outras organizações em actividades ligadas à redução da pobreza absoluta; se tem havido, como tem sido; caso haja, quais os constrangimentos nessa relação e como têm sido ultrapassados; aspectos que acha importantes para o melhoramento do desempenho dessas actividades;

4 O que acha do envolvimento das comunidades em actividades enquadradas na redução da pobreza absoluta;

5 Se já ouviu falar da RSP; se sim, o que acha que ela poderá dar ao sistema de funcionamento da Administração Pública no sentido de ser eficiente e contribuir por isso para maior eficácia na redução da pobreza absoluta;

6 Quais os maiores estrangulamentos do sistema de funcionamento da Administração Pública que acha que emperram a eficácia de programas e projectos que visem a redução da pobreza absoluta;

7 Como acha que a RSP poderá ajudar a resolver os *gaps* do funcionamento da Administração Pública no sentido de tornar os programas e projectos que visem a redução da pobreza absoluta mais eficazes;

c) Membros das Comunidades

1 Identificação do entrevistado;

2 Se já ouviu falar de programas para reduzir a pobreza absoluta; se sim, em que circunstâncias (quando, como e com quem);

3 Se tem tido alguma relação com instituições do Estado; se sim, quais as oportunidades e os constrangimentos nessa relação; em relação aos constrangimentos, como tentam encontrar saída para ultrapassá-los e como acha que isso impede o processo de redução da pobreza absoluta;

4 Se tem sido consultado no processo de redução da pobreza absoluta; caso não o que acha que é preciso fazer para ser consultado;

5 Se já ouviu falar de RSP; se sim, quais os pontos que acha necessários para que a Administração Pública contribua cada vez mais para a redução da pobreza absoluta;

II

Lista dos Entrevistados

I. Para funcionários do MPF/DPPF e outras instituições do sector público-Manica

Cristina Matusse: chefe da Repartição de Estudos e Políticas Sectoriais-DNPO/MPF

Data da entrevista: Março/2004

Local da entrevista: Maputo

Eugénio Simbine: Chefe do Departamento de Análise Económica e Social-DNPO/MPF

Data da entrevista: 10/04/04

Local da entrevista: Maputo

Inácio Cherene: chefe do Departamento de Programação Macroeconómica-DPPF

Data da entrevista: 04/02/04

Local da entrevista: Chimoio

Celestino Jone Benjamim: Assistente Técnico em Pobreza-DPPF

Data da entrevista: 24/05/04 e 03/06/04

Local da entrevista: Chimoio

Fernando Chiruca: Técnico do Departamento de Assistência aos Distritos, Postos Administrativos e Localidades e Ponto Focal para a Reforma na DPAC

Data da entrevista: 24/05/04

Local da entrevista: Chimoio

Gabriel Teixeira Machate: Técnico do Departamento de Assistência aos Distritos, Postos Administrativos e Localidades da DPAC

Data da entrevista: 24/05/04

Local da Entrevista: Chimoio

José Ribeiro: Coordenador-Técnico da Equipa Técnica de Planificação Distrital-Sussundenga

Data da entrevista: 31/05/04

Local da entrevista: Sussundenga

Armindo Meneses Tembenuca: Chefe do Posto Administrativo de Vandúzi

Data da entrevista: 04/06/04

Local da entrevista: Vandúzi/Manica

Benjamim Faustino: Chefe do Posto Administrativo de Mavonde

Data da entrevista: 04/06/04

Local da entrevista: Mavonde/Manica

Isaiás Josefa Paúnde: Chefe da Secretaria do Posto Administrativo de Save-Machaze

Data da entrevista: 27/05/04

Local da entrevista: Chisaladzi/Urima

II. Para ONG's

Emídio Filipe Paulino: Gestor de Programa de Planificação Distrital de Machaze-Concern

Data da entrevista: 26/05/04

Local da entrevista: Urima/Machaze

Nelson Office: Chefe de Formação e Comunicação-GTZ/PRODER

Data da entrevista: 25/05/04

Local da entrevista: Chimoio

Norbert Eulerling: Assessor-Técnico da GTZ e Coordenador Provincial da GTZ/PRODER

Data da entrevista: 01/06/04

Local da entrevista: Chimoio

Pedro Paulino: Assessor Nacional da GTZ/PRODER

Data da entrevista: 01/06/04

Local da entrevista: Chimoio

António Matavele: Oficial Distrital da GTZ/PRODER-Manica

Data da entrevista: 02/06/04

Local da entrevista: Manica

Glória Joaquim: Monitora do Programa Agricultura Sustentável e Medicina Natural-Caritas

Data da entrevista: 02/06/04

Local da entrevista: Messica/Manica

Onismas Samuel: Monitor do Programa Agricultura Sustentável e Medicina Natural-Caritas

Data da entrevista: 02/06/04

Local da entrevista: Messica/Manica

III. Para membros das Comunidades

Linda Passipantima: estudante e residente de Vandúzi

Data da entrevista: 04/06/04

Local da entrevista: Vandúzi

Pita Noira: residente da Localidade de Nhandiro

Data da entrevista: 04/06/04

Local da entrevista: Nhandiro/Mavonde

Amélia Saene: residente da Localidade de Nhandiro

Data da entrevista: 04/06/04

Local da entrevista: Nhandiro/Mavonde

Alberto Langtone: Secretário da forma de organização comunitária

Data da entrevista: 04/06/04

Local da entrevista: Nhandiro/Mavonde

Maria Marques: residente de Sussundenga

Data da entrevista: 31/05/04

Local da entrevista: Sussundenga

Simione Sabão Ndlovo: residente do povoado de Chisaladzi/Urima

Data da entrevista: 27/05/04

Local da entrevista: Chisaladzi/Urima

Simone Moiane: residente de Urima

Data da entrevista: 27/05/04

Local da entrevista: Urima/Save

Miriam Meque Sumbane: residente de Urima

Data da entrevista: 27/05/04

Local da entrevista: Urima/Save

Mery Seda Moiane: residente de Urima

Data da entrevista: 27/05/04

Local da entrevista: Urima/Save

Jeremias Matespua: residente de Urima

Data da entrevista: 27/05/04

Local da entrevista: Urima/Save

Saize Macharane Simango: residente de Urima

Data da entrevista: 27/05/04

Local da entrevista: Urima/Save

III

A análise FOFA pretende espelhar a síntese dos grandes problemas a volta da gestão do sistema actual de informação entre os órgãos locais do Estado. Isto é, a identificação dos pontos fortes, fraquezas, oportunidades e ameaças do mesmo.

Pontos Fortes

- Assistências das ONG^s internacionais tal como a GTZ
- Lei 8/2003
- Vontade de reforma da administração pública
- Existência de estruturas administrativas ordenadas
- Colaboração entre órgãos locais do Estado

Fraquezas

- Fraca identificação dos problemas locais
- Falta de equipamento do escritório
- Falta de meios de transportes
- Pessoal administrativo insuficiente
- Má compreensão dos textos jurídicos
- Recolha de informação deficiente
- Fraco tratamento de informação
- Atraso no tratamento e distribuição de informação

Oportunidades

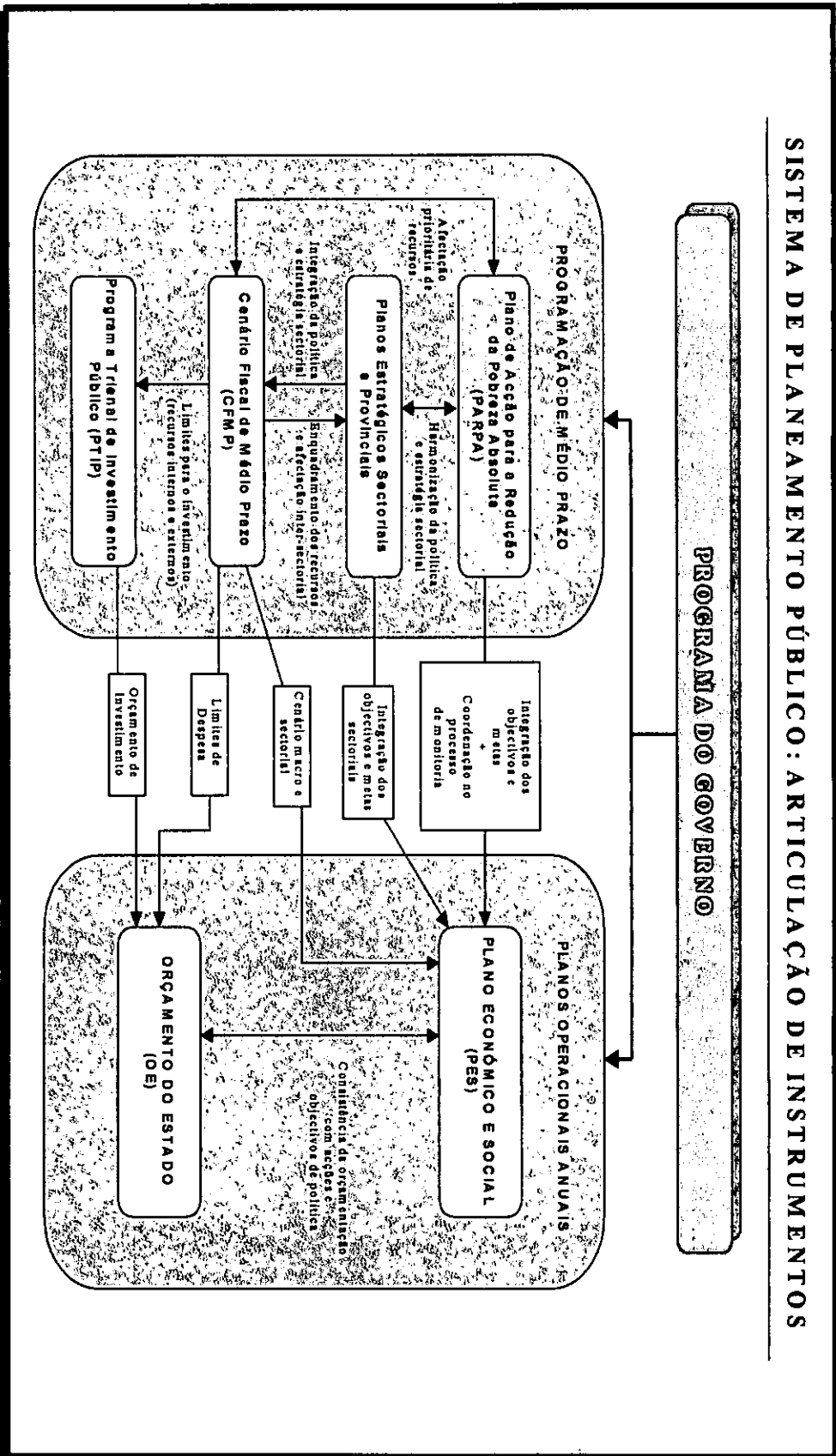
- Plano de desenvolvimento distrital
- Formação do pessoal administrativo
- Definição clara da ordem administrativa
- Colaboração do público ao nível local

Ameaças

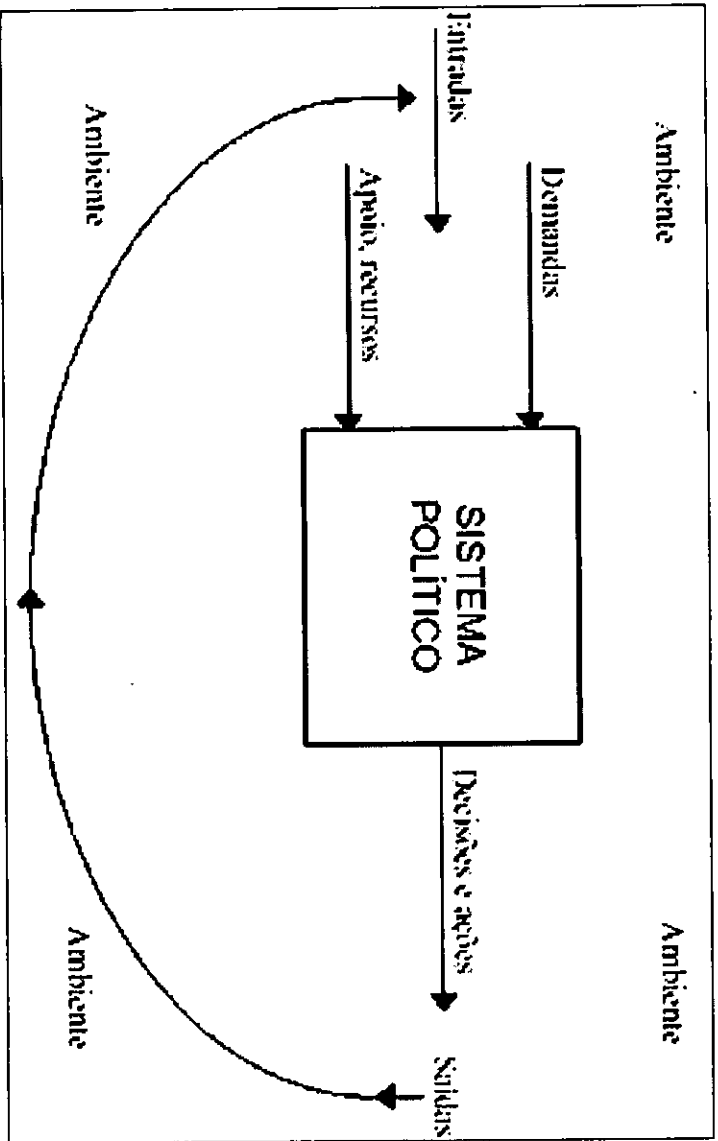
- Conflito de competências entre órgãos locais do Estado
- Conflito psicológico entre funcionários superiores
- Má implementação da lei 8/2003
- Falta de espírito de iniciativa
- Desconhecimento da administração pública por parte do público
- Funcionamento deficiente do sistema de distribuição de expedientes

Fonte: Nkula e Caetano (2004)

SISTEMA DE PLANEAMENTO PÚBLICO: ARTICULAÇÃO DE INSTRUMENTOS



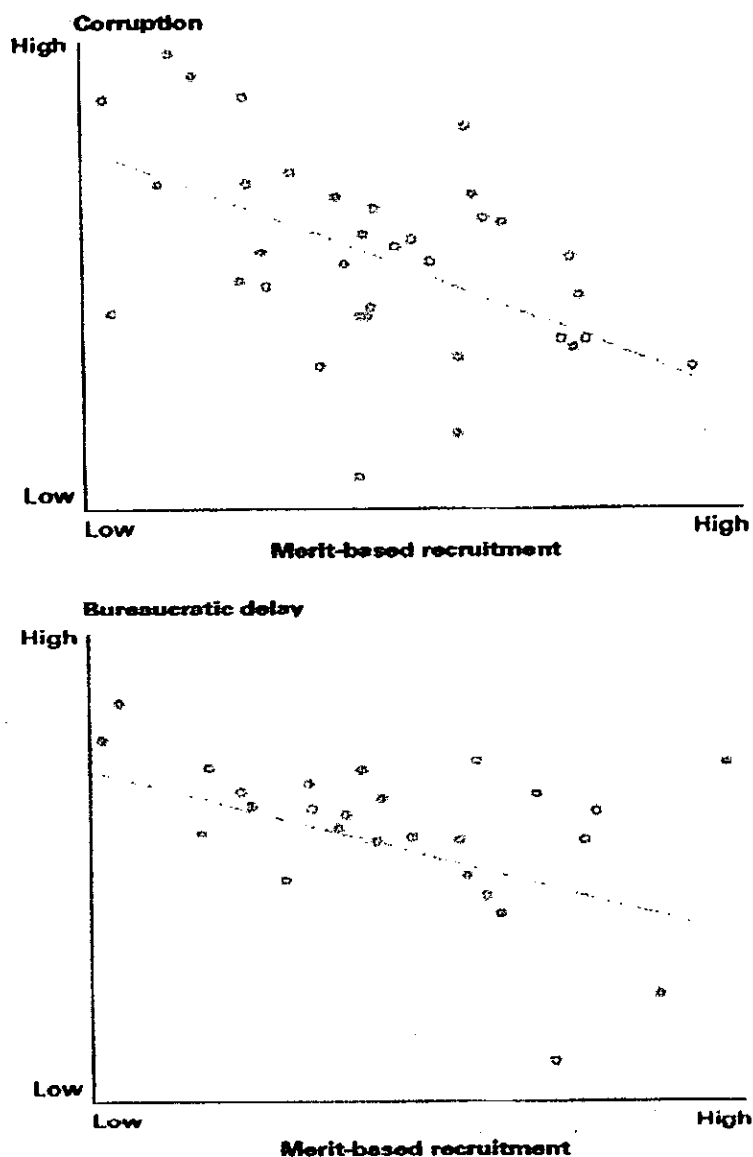
Fonte: PARPA



Fonte: AA.VV. in: www.campus-oei.org

VI

Gráfico elucidativo da associação da contratação baseada no mérito e menos corrupção e burocracia

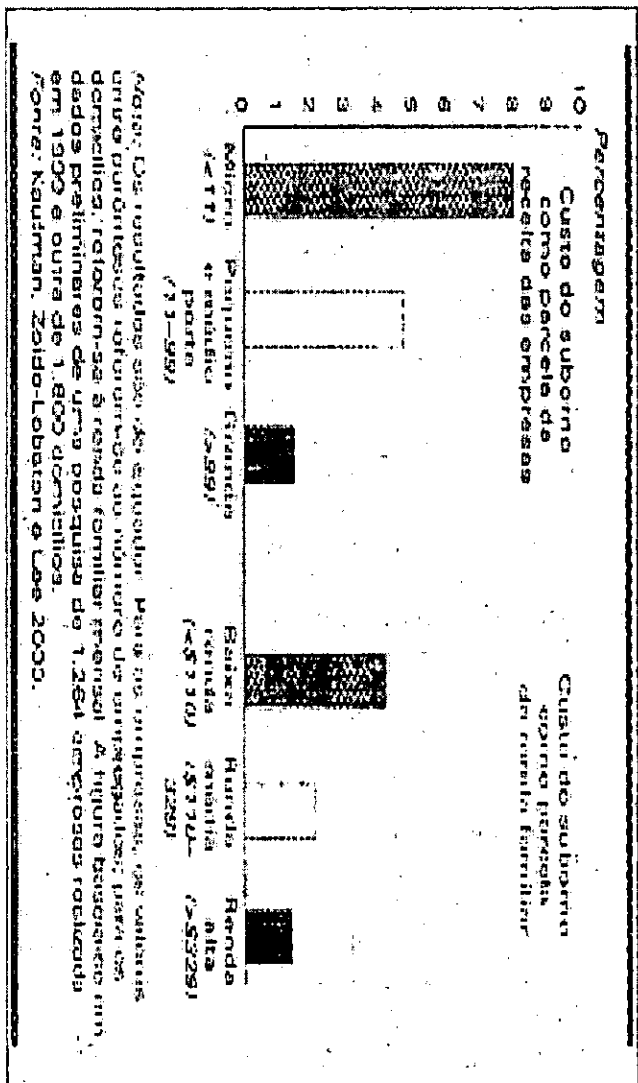


Nota: A figura baseia-se nas respostas a um inquérito enviado a peritos nos países em desenvolvimento, com 126 respostas completas de 35 países. Selecção baseada no mérito denota a proporção de altos funcionários em órgãos económicos que ingressam no serviço público através de um sistema formal ou têm títulos universitários ou de pós-graduação. Uma nota alta para corrupção indica a forte possibilidade de que altos funcionários do governo venham a exigir pagamentos especiais e expectativa acentuada de pagamentos ilegais em todos os níveis baixos do governo. Uma nota baixa em burocracia indica maior rapidez e eficiência no serviço público.

Fonte: Banco Mundial (2001)

VII

Gráfico demonstrativo dos efeitos regressivos da corrupção sobre os pobres



Fonte: Banco Mundial (2001)

VIII

Mapa de Recursos Humanos em alguns Sectores Prioritários do PARPA em Manica ¹

Sectores (Direcções Provinciais)	Técnicos Superiores	Técnicos Médios	Universo (Total)
Agricultura e Desenvolvimento Rural	10	54	209
Educação	16	13	100
Obras Públicas e Habitação	1	13	67
Plano e Finanças	3	38	93
Saúde	4	37	111

Fonte: Elaboração própria com base no CD-Room sobre efectividade de recursos humanos do Estado- DNPO

Nota: a escolha desses dois níveis prendem-se com o facto de serem eles, fundamentalmente, que lidam directamente com o processo de formulação e monitoria de políticas.

¹ É preciso notar que esses recursos não estão treinados na matéria de formulação e monitoria de políticas.

