



REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE

MINISTÉRIO DO PLANO E FINANÇAS
DIRECÇÃO NACIONAL DO PLANO E ORÇAMENTO

Preparação da Metodologia do PARPA II

Papel e Funções do PARPA no Sistema de
Planeamento

Documento para debate

António Francisco

Janeiro de 2005

CONTEÚDO

SUMÁRIO EXECUTIVO	IV
1. INTRODUÇÃO.....	1
1.1 Objectivo deste trabalho.....	1
1.2 Metodologia Geral de Trabalho.....	1
2 O PARPA NO PLANEAMENTO EM MOÇAMBIQUE.....	2
2.1 Enquadramento Histórico	2
2.2 Enquadramento Analítico	4
3 FUNÇÕES RESTRITA E AMPLA DO PARPA.....	5
3.1 Instrumentos de Programação de Médio Prazo: PARPA E Programa do Governo	6
3.2 Que Função Geral para o PARPA II?	12
4 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	15

LISTA DE SIGLAS E ACRÓNIMOS

BM	Banco Mundial
CAS	Country Assistance Strategy, do Banco Mundial
CFMP	Cenário Fiscal de Médio Prazo
CTA	Confederação das Associações Económicas de Moçambique
DNPO	Direcção Nacional do Plano e Orçamento
FMI	Fundo Monetário Internacional
GdM	Governo de Moçambique
HIPC	Heavily Indebted Poor Country
IAF	Inquérito aos Agregados Familiares (1996-97, 2002-03)
IBWs	Instituições de Bretton Woods (principalmente BM e FMI)
MADER	Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural
MDGs	Millenium Development Goals (Objectivos de Desenvolvimento do Milénio)
MPF	Ministério do Plano e Finanças
OE	Orçamento do Estado
ONGs	Organizações não-governamentais
OP	Observatório da Pobreza
OSC	Organizações da sociedade civil
OTM-CS	Organização dos Trabalhadores de Moçambique – Central Sindical
PAF	Performance Assessment Framework (Quadro de Avaliação do Desempenho)
PARPA	Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta
PES	Plano Económico e Social
PG	Programa do Governo
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRE	Programa de Reabilitação Económica
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
SWAP	<i>Sector wide approach</i> (abordagem sectorial ampla)

SUMÁRIO EXECUTIVO

NATUREZA E FUNÇÃO DO PARPA II NO PLANEAMENTO E DESENVOLVIMENTO: LIÇÕES METODOLÓGICAS

1. O PARPA no Contexto do Sistema de Planeamento em Moçambique

LIÇÃO 1: Tomando em consideração a experiência de planificação em Moçambique, existem pelo menos três possibilidades para o planeamento, a curto e médio prazo. As características de tais alternativas são enunciadas na secção 2, de forma resumida, e estreitamente em associação com a natureza e funções que o PARPA II poderá assumir nos próximos cinco anos.

PROPOSTA 1: Uma possibilidade é continuar a tratar o planeamento como uma questão predominantemente técnica, de gestão e administração burocrática e centralizada. Nesta perspectiva, não se pode esperar que o PARPA II seja muito diferente como instrumento de planeamento do que foi o PARPA I. A segunda possibilidade é utilizar-se o planeamento numa perspectiva predominantemente populista e colectivista, o que resultaria num PARPA II totalmente incaracterístico. A terceira possibilidade é converter-se o planeamento num instrumento promotor da concorrência de mercado saudável e produtiva, no qual o próprio mercado determine cada vez mais as linhas gerais e os detalhes de planeamento, enquanto o Governo e organismos locais (e.g. autarquias e administrações distritais e de localidade) desempenham um papel de reguladores e árbitros das disputas ou conflitos entre os proprietários e outros intervenientes.

O mercado emergente em Moçambique só poderá desenvolver-se de forma saudável se a concorrência for fortalecida, em vez de enfraquecida, e assentar numa estrutura legal cuidadosamente concebida e crescentemente eficaz e coerente. Não basta que a lei reconheça o princípio da propriedade privada e da liberdade de contrato. Igualmente importante é, também, a definição precisa do direito de propriedade e dum planeamento virado para o desenvolvimento duma concorrência saudável e eficaz, em vez de apostado em substituir a concorrência por qualquer forma de centralismo e dirigismo burocrático ou populista.

2. O PARPA como Instrumento de Programação de Médio Prazo do Governo: Função Interna

LIÇÃO 2: A nível macro-estratégico, o PARPA I tem ocupado um lugar primordial no sistema de planeamento público em Moçambique, mas a sua função de complemento do Programa do Governo e de outros instrumentos de curto prazo só em parte foi realizada. Tem existido sobreposição, duplicação e confusão nas funções do PARPA versus Programa do Governo.

PROPOSTA 2: Existem duas alternativas para solucionar a duplicação e confusão existente entre o PARPA e o Programa do Governo:

Alternativa 1: O PARPA, tal como o Programa do Governo, continuaria a ser visto como um instrumento de programação médio prazo idêntica ao que foi o PARPA I. Mas na tentativa de racionalizar as funções destes dois instrumentos, o PARPA II e o Programa do Governo seria

fundidos, no pressuposto que tal instrumento só ao Governo diz respeito e, quando muito, este procura usá-lo como quadro de referência nas suas consultas com os parceiros externos e internos.

Alternativa 2: O PARPA II, tal como o Programa do Governo, passaria a servir de instrumento de programação de médio prazo, mas diferentemente do segundo, seria usado pelo Governo para criar parcerias com as partes (internas e externas) comprometidas com a estratégia de combate à pobreza em Moçambique. Desta forma, o PARPA II passaria a complementar, em vez de duplicar, sobrepor-se ou substituir-se ao Programa do Governo. O PARPA poderá influenciar, directa ou indirectamente, os instrumentos de curto prazo (i.e. PES, Orçamento do Governo) e instrumentos sectoriais de médio prazo (e.g. PEEII, PROAGRI II, Programa de Desminagem, etc.), integrando a vocação restrita do PARPA, associada ao planeamento e orçamento público, num leque mais amplo de vocações do sistema de planeamento estratégico.

3. PARPA como Instrumento de Programação de Médio Prazo do Governo: Função Ampla e de Parceria Público-Privada

LIÇÃO 3: O PARPA I, como instrumento de médio prazo do Governo, desenvolveu com sucesso uma parceria importante com os parceiros internacionais.

PROPOSTA 3: Os parceiros estratégicos do Governo devem ser aqueles que têm condições de viabilizar o PARPA. Incluem, por um lado, os parceiros externos e, por outro, as organizações da sociedade civil. Esta última inclui uma série de entidades ou tipos de actores indispensáveis para o sucesso do PARPA II, nomeadamente o sector privado (e as suas associações representativas), os trabalhadores do sector formal (através dos seus sindicatos), os camponeses e os trabalhadores informais (através de suas associações), as organizações religiosas, os partidos políticos, as autoridades tradicionais, as associações profissionais, e vários outros tipos de ONGs e associações (de prestação de serviços, de advocacia, etc.).

Na prática, será preciso de encontrar formas operacionais de implementar as parcerias, quer com as entidades representativas do sector produtivo quer como as organizações políticas, incluindo o Parlamento onde têm assento as forças políticas principais no País.

4. Proposta duma Definição Operacional para o PARPA II

Para efeitos de clareza e operacionais parece útil adiantar um tipo de definição para o PARPA II, a qual sintetiza a vocação fundamental e as funções (restritas e ampla) do PARPA no período 2006-2010. Assim, na sequência da discussão anterior, a definição que se adianta para o PARPA II é a seguinte:

O PARPA é um instrumento de planeamento público de médio prazo, que o Governo usa para desenvolver parcerias com os actores (nacionais e internacionais) directamente envolvidos na formulação, implementação e avaliação da estratégia e plano de acção de redução da pobreza absoluta em Moçambique.

1. INTRODUÇÃO

1.1 OBJECTIVO DESTE TRABALHO

1. O presente documento surgiu no âmbito do processo de desenvolvimento da metodologia para o PARPA II, iniciado em 2004 pela Direcção Nacional do Plano e Orçamento (DNPO) do Ministério do Plano e Finanças (MPF), com vista a preparar a segunda geração do *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta*. O PARPA I, que foi aprovado pelo Conselho de Ministros em Abril de 2001, estabeleceu um quadro multi-sectorial de combate à pobreza em Moçambique para um período de cinco anos, de 2001 a 2005, e portanto termina em finais do corrente ano.
2. Entretanto, este documento é submetido a debate num momento muito particular da actividade de planeamento em Moçambique: na sequência dos resultados das eleições presidenciais e legislativas de 1 e 2 de Dezembro 2004, um novo Presidente da República, uma nova Assembleia da República e um novo Governo acabam de ser empossados e já estão em exercício das suas funções.
3. As mudanças governativas que estão em curso irão certamente trazer um novo ímpeto à preparação da metodologia do PARPA II e, em particular, ao programa de trabalhos que em breve deverá ser concluído para que a elaboração do novo PARPA aconteça dentro dos prazos. Neste contexto, o presente documento constitui um de três documentos preparados com o objecto de proporcionar uma reflexão crítica e retrospectiva da metodologia do PARPA I com vista à melhoria da metodologia para o PARPA II.
4. Enquanto este documento trata apenas das questões de planeamento, nomeadamente o papel e funções do PARPA no sistema geral de planificação e desenvolvimento, os outros dois documentos debruçam-se sobre o conteúdo (conceitualização e natureza da estratégia de combate à pobreza) do PARPA e sobre o processo de elaboração e aprovação do PARPA.
5. Em termos mais específicos, a finalidade principal deste trabalho é proporcionar uma reflexão crítica e retrospectiva da metodologia aplicada na produção do PARPA I. A partir da consulta de fontes secundárias relevantes e das entrevistas e encontros efectuados em Outubro-Dezembro de 2004, procurou-se extrair lições, neste caso específico sobre a natureza e papel do PARPA no sistema de planeamento, destacando sobretudo os seus méritos e deméritos.
6. A separação que aqui se faz entre as questões de planeamento e as outras questões sobre o conteúdo e o processo do PARPA tem a sua lógica e razão de ser. As questões sobre “natureza/papel” do PARPA na planificação do desenvolvimento representam um nível mais elevado ou amplo de análise relacionada com o quadro institucional em que o conteúdo e o processo da estratégia de combate à pobreza devem ser compreendidos. Além disso, a divisão dos grandes temas metodológicos em três documentos separadas – um sobre planeamento, outro sobre conteúdo e um terceiro sobre o processo - visa facilitar a discussão dos assuntos principais em cada um deles.

1.2 METODOLOGIA GERAL DE TRABALHO

7. O método de trabalho que antecedeu a preparação do presente documento envolveu os seguintes passos principais:

- 1) **Revisão da literatura:** O estudo de documentos relevantes para a reflexão crítica sobre a metodologia do PARPA I e simultaneamente reconhecidos como fontes de informação para o PARPA II;
- 2) **Entrevistas e participação em encontros relevantes:** Entrevistas em Maputo e em duas capitais provinciais (Quelimane e Nampula) com actores importantes dentro e fora do Governo (ver mais detalhes no Documento sobre o Conteúdo).
- 3) **Inputs sobre temas específicos**, resultando em contribuições individuais dos membros da equipa técnica, as quais foram reunidas numa colectânea de apoio à presente reflexão sobre as lições da metodologia do PARPA I.
- 4) **Preparação de três documentos finais:**
 - (a) O Papel e funções do PARPA no sistema de planeamento em Moçambique.
 - (b) O Conteúdo do PARPA (conceitualização e natureza da estratégia de combate à pobreza);
 - (c) O Processo do PARPA (elaboração e aprovação)

2 O PARPA NO PLANEAMENTO EM MOÇAMBIQUE

8. Existem três questões importantes para uma boa compreensão do papel e funções do PARPA no actual sistema de planeamento em Moçambique: (1) Qual a função do plano numa economia de mercado emergente como é a economia moçambicana? (2) Que implicações tem a nova Constituição da República de 2004 e, mais recentemente, o novo Governo constituído pelo Presidente Guebuza, para o planeamento no futuro imediato? (3) Que tipo de planificação se afigura mais adequado para o sucesso do novo PARPA, ou como se designa nos outros documentos, o PARPA II?

2.1 ENQUADRAMENTO HISTÓRICO

9. Talvez seja útil começar por referir, nem que seja de forma muito breve, que no último meio século Moçambique viveu experiências de planeamento muito diferentes, por vezes contraditórias ou mesmo antagónicas. Antes mesmo da independência, no âmbito dos esforços da administração colonial para reforçar e procurar legitimar a perpetuação do seu império, o Governo Português desenvolveu um conjunto de acções de planeamento, associadas aos chamados planos de fomento, algumas das quais ainda hoje se fazem sentir de forma mais ou menos positiva. Basta referir, a título de exemplo, o emblemático caso do dossier Cahora Bassa, que remonta a 1969, altura em que os Governos de Lisboa e Pretória firmaram um acordo para a construção da quinta central eléctrica do mundo e a maior de África situada na Província de Tete. A despeito dos aspectos específicos sobre as negociações em curso sobre o futuro da propriedade da Hidroeléctrica Cahora Bassa, este caso poderia ser visto também num contexto mais amplo de planificação do desenvolvimento regional, onde a problemática da energia na região Austral é um assunto ainda mais complexo.

10. Na primeira década após a independência de Moçambique, em 1975, o planeamento inserido no contexto da 1^a Constituição da República, uma constituição monopartidarista e de natureza socialista, assumiu um carácter ideológico não só profundamente anti-colonial, mas também explicitamente orientado para a realização de mudanças revolucionárias na economia do país. Contudo, a experiência de planificação entre 1975 e 1985 foi extremamente problemática, não só pelos obstáculos que enfrentou, mas principalmente pelas soluções inviáveis e ineficientes que apontava do ponto de vista económico.

11. Em meados da década de 80, o Governo Moçambicano iniciou o chamado Programa de Reabilitação Económica (PRE) e, em 1990, surgiu a 2^a Constituição da

República, a qual reconheceu o multi-partidarismo e a economia de mercado. A década de 90 foi marcada por reformas profundas em termos políticos, jurídicos, institucionais e económicos. Os métodos de planificação e gestão da economia nacional também sofreram mudanças radicais, pois passaram a privilegiar os mecanismos de mercado, em vez duma intervenção administrativa e centralizadora.

12. Por seu turno, a compreensão das causas da pobreza em Moçambique também sofreu mudanças significativamente na década de 90. As políticas governativas sem sucesso, associadas aos efeitos do conflito armado e das calamidades naturais, passaram a receber uma crescente atenção e responsabilização, em termos de impacto na pobreza e no bem-estar da população moçambicana. Após as primeiras eleições multipartidárias de 1994 intensificou-se a recolha de informação sobre as condições de vida estatisticamente representativa de toda a população. O primeiro inquérito nacional sobre a pobreza e bem-estar (IAF) foi realizado em 1996-97, numa altura em que a maioria dos deslocados e refugiados acabavam de voltar aos seus locais de origem. O IAF96-97 concentrou-se na escassez de recursos (consumo e rendimento) dos agregados familiares, tendo concluído que aproximadamente 70% da população vivia abaixo da linha de pobreza absoluta. Mais recentemente, um segundo IAF, realizado em 2002-03, revela que a incidência da pobreza nacional diminuiu para 54%.

13. A preparação do PARPA iniciou-se na sequência do IAF. Pretendeu-se estabelecer um quadro global e multi-sectorial de luta contra a pobreza. Ao mesmo tempo, a preparação do plano respondeu à necessidade de apresentar um documento de estratégia de redução da pobreza ao FMI e ao Banco Mundial, como pré-requisito para obter acesso à Iniciativa do HIPC e assim ao alívio da dívida externa, que constituía um obstáculo grave ao desenvolvimento económico e social do país e à melhoria do bem-estar da população. De facto, antes da adopção do PARPA 2001-2005 pelo Conselho de Ministros, já tinha sido uma versão preliminar do plano (o PARPA 2000-2004), o qual tinha sido submetido e aceite como PRSP-Interino pelas Instituições de Bretton Woods (IBWs), como forma de não se atrasar o processo de redução da dívida externa de Moçambique, prevista para Abril de 2000.

14. O ano de 2005 inicia em Moçambique com um conjunto novidades que prometem dar origem a mudanças significativas na perspectiva de planeamento do desenvolvimento do país. Por um lado, a 3^a Constituição da República, aprovado em Novembro de 2004 e que este ano entrou em vigor, reafirma os princípios fundamentais da organização económica e social do país, nomeadamente a valorização do trabalho, das forças do mercado, da iniciativa dos agentes económicos, da coexistência do sector público, privado e cooperativo e social; e a acção do Estado como regulador e promotor do crescimento e desenvolvimento económico e social (art. 96- 99). Nos termos do art. 109, a terra continua propriedade do Estado, continuando a não poder ser vendida, ou por qualquer outra forma alienada, nem hipotecada ou penhorada. Ainda segundo os Artigos 128-130 e 198, o Plano Económico e Social (PES), o Orçamento do Estado (OE) e o Programa Quinquenal do Governo, continuam os instrumentos fundamentais que devem ser submetidos à aprovação da Assembleia da República, acompanhados dos relatórios sobre as grandes opções globais e sectoriais, incluindo a respectiva fundamentação.

15. Por outro lado, o novo Chefe de Estado iniciou recentemente o seu mandato, com um conjunto de mudanças no aparelho governativo e nos métodos de governação. Foi criado um novo Ministério de Desenvolvimento e Planificação, separado do Ministério das Finanças, e que assume também as funções de desenvolvimento rural, que no governo anterior estavam no MADER. O que fica, no entanto, por esclarecer é a forma como o planeamento irá, no novo quadro institucional, afirmar-se e relacionar-se com a afectação de recursos no processo de formulação orçamental.

2.2 ENQUADRAMENTO ANALÍTICO

16. Tomando em consideração a experiência de planificação acima recordada, de forma muito breve, existem pelo menos três possibilidades para o planeamento, a curto e médio prazo. As características de tais alternativas serão enunciadas seguidamente, de forma resumida e estritamente em associação com a natureza e funções que o PARPA II poderá vir a assumir nos próximos cinco anos.

17. Uma possibilidade é tratar-se o planeamento como uma questão predominantemente técnica, de gestão e administração burocrática e centralizada. Esta alternativa tem os seus defensores, aqueles que consideram que um planeamento estratégico que não seja reduzido à sua função meramente técnica e administrativa acaba por se converter num debate filosófico e meramente académico. Nesta perspectiva, o novo PARPA deveria conservar, tanto as características inerentes ao PARPA I, sobretudo as de instrumento de médio prazo no sistema de planeamento e orçamento público, com função de natureza tecnicista, centralizadora e dirigista, com vista a reforço a burocracia estatal, e em particular a mobilização de recursos externos.

18. A segunda possibilidade é utilizar-se o planeamento numa perspectiva populista, no sentido mencionado por Carlos Oya, quando aborda questões sobre o processo do PARPA, mas que do ponto de vista de planeamento remete-nos para aspectos mais gerais sobre a política de inclusão, a forma como os partidos políticos, movimento sindicais e organizações profissionais são envolvidos no processo de discussão e monitoria da estratégia de combate à pobreza em Moçambique. Isto tem a ver tanto com a economia política prevalecente, como com as modalidades e os mecanismos de acção pública, incluindo o envolvimento da chamada "sociedade civil".¹ A este respeito, de uma maneira geral os princípios colectivistas, quer de natureza tradicionalista e informal quer de natureza burocrática e tecnocrata do passado, continuam intimamente ligados a esta percepção de planeamento.

19. A terceira possibilidade para planeamento é converter-se num instrumento orientado para o desenvolvimento duma economia realmente saudável e produtiva no mercado emergente moçambicano, e sobretudo contribuir para que o próprio mercado determine cada vez mais as linhas gerais e os detalhes de planeamento, enquanto o Governo e organismos locais (e.g. autarquias, governos provinciais e governos distritais) desempenham um papel de reguladores e árbitros das disputas ou conflitos entre os proprietários e outros intervenientes. Esta perspectiva de planeamento assenta no pressuposto que em Moçambique existem pelo menos três modos de coordenação da actividade económica e da sociedade, e todos eles coexistem de forma mais ou menos interactiva entre si. O primeiro, certamente o mais dominante, mas também o menos reconhecido pelo sistema de planeamento formal e moderno, corresponde ao sistema tradicional.² O segundo, corresponde à planificação centralizada e de tipo socialista ou colectivista, introduzida imediatamente após a independência nacional, com pretensões totalmente hegemónicas, incluindo a tentativa de substituir todas as outras formas de coordenação, tanto as tradicionais como as que se baseavam na competição económica de mercado. O terceiro modo, diz respeito ao planeamento orientado para o desenvolvimento duma economia de mercado saudável e produtiva, capaz de incorporar, de forma explícita, os aspectos evolutivos e dinâmicos da sociedade moderna, incluindo a função da terra como maior activo do país e numa perspectiva economicamente mais viável e produtiva do que até aqui tem acontecido.³

¹ Recentemente, alguns autores têm questionado a operacionalidade de certas perspectivas participativas. Houtzager & Moore (2003), por exemplo, questionam a efectividade da "sociedade civil" (why civil society is not enough) em termos das políticas de inclusão e o carácter político das instituições.

² A tradição recorre a regras sociais tácitas ou informais visando a preservação das técnicas de produção de subsistência e formas de organização económica pré-capitalistas, sobretudo dominantes nas zonas rurais.

³ Magid Osman (2004:1), numa intervenção pública recente, afirmou que uma das conquistas do processo de reformas, nos últimos dez anos, "é o facto da economia de mercado, com a propriedade privada de meios de

20. No contexto do estádio actual da economia de Moçambique, é indispensável que o Governo mantenha e intensifique a sua intervenção e responsabilidade, sobretudo em termos de manutenção da ordem social e criação de melhores condições para os mais necessitados, e também na implementação dum planeamento que fomente uma concorrência saudável e cada vez mais eficaz e eficiente. Para tal, parece oportuno debater-se como melhor ultrapassar as limitações dum planeamento dirigista, centralizador, administrativo e tecnocrático, bem como as fraquezas dum planeamento participativo mas essencialmente populista e efectivo, principalmente por não ir além da auscultação, da participação sem a devida responsabilização e compromisso entre os parceiros decisivos para o sucesso, neste caso, duma estratégia e dum plano de acção de redução da pobreza absoluta.

21. O mercado emergente em Moçambique só poderá desenvolver-se de forma saudável se a concorrência for fortalecida, em vez de enfraquecida, e assentar numa estrutura legal cuidadosamente concebida e crescentemente eficaz e coerente. Não basta que a lei reconheça o princípio da propriedade privada e da liberdade de contrato. Igualmente importante é, também, a definição precisa do direito de propriedade e dum planeamento virado para o desenvolvimento duma concorrência saudável e eficaz, em vez de apostado em substituir a concorrência por qualquer forma de centralismo e dirigismo burocrático ou populista.

22. Em resumo, presentemente o planeamento em Moçambique é caracterizado por duas abordagens principais. De um lado, o planeamento é visto e usado como instrumento para exercer controlo, dirigismo e influência centralizada sobre a actividade das entidades públicas e privadas, segundo os critérios técnicos ou pessoais dos responsáveis pelos recursos e pelo exercício da planificação. Por outro lado, o planeamento é visto como instrumento fortalecedor da concorrência saudável e legítima no actual mercado emergente Moçambicano, mas que reconhece a coexistência entre as três formas de actividade económica acima mencionadas.⁴

23. A contar por algumas comentários ao draft que antecedeu esta versão final do documento, o enquadramento analítico anterior fornece mais pronunciamento ideológico a favor da economia do mercado do que um quadro analítico do plano de acção contra a pobreza, nomeadamente a sua natureza multi-dimensional. Porém, este tipo de enquadramento não seria mais do que uma repetição de aspectos tratados tanto no documento sobre o conteúdo como neste mesmo sobre a natureza e função do PARPA. Mas talvez mais surpreendente, é o facto de a defesa dum planeamento virado para o fortalecimento e nunca o enfraquecimento do mercado emergente em Moçambique, ser ainda tão abertamente reduzido a mero pronunciamento ideológico. E isto acontece uma década e meia após o reconhecimento constitucional da economia de mercado em Moçambique, reconhecimento este reafirmado recentemente na Constituição de 2004 que acaba de entrar em vigor. Isto, por si só, revela como não tem sido fácil definir, com clareza e eficácia, a natureza e a função do PARPA, no actual contexto do planeamento em Moçambique.

3 FUNÇÕES RESTRITA E AMPLA DO PARPA

24. O PARPA I tem desempenhado duas funções importantes no planeamento público, uma a nível interno e outra externa. A nível interno, o PARPA tem sido usado pelo Governo como um dos documentos principais de referência na elaboração dos dois instrumentos que, de acordo com a Constituição da República, devem ser submetidos à Assembleia da República para deliberação e aprovação: “o plano e o orçamento do Estado”. Por seu turno, a nível externo, o PARPA I foi reconhecido como o *Poverty*

produção, bem como a competição ter sido consagrada e aceite de uma forma generalizada por todas as forças políticas do país. A Agenda 2025 que é um documento mais abrangente reflecte esta realidade”.

⁴ Esta forma de enquadramento analítico poderá ser criticada por

Reduction Strategy Paper (PRSP); isto é, o documento que as Instituições de Bretton Woods (Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial) consideram indispensável para garantirem o acesso a créditos internacionais e ao alívio da dívida externa.

25. A partir desta experiência do PARPA I, será que o PARPA II deve circunscrever-se a estas duas funções, ou poderá aspirar a uma vocação algo mais operativo e ampla? Presentemente, subsistem diversas dúvidas relativamente às diferenças e/ou semelhanças entre o PARPA e o Programa do Governo. Qual o papel destes dois instrumentos de programação de médio prazo? O que os distingue e como é que eles podem articular-se e complementar-se, em vez de se sobrepor, duplicarem e confundirem as suas funções e propósitos? Dado que ambos têm um período de vigência de cinco anos, e ambos são instrumentos de planeamento do Governo, como justificar a sua existência em simultâneo, sem se cair na sobreposição desnecessária, ou na tendência de um ofuscar o outro, por falta de clareza sobre as suas funções no planeamento? De igual modo, qual o papel do PARPA vis-a-vis outros planos de médio/longo prazo, tais como a Agenda 2025, ou planos estratégicos sectoriais? Considerando a importância crescente dos planos estratégicos sectoriais (e.g. PEE II e PROAGRI II), concebidos no contexto dos SWAPs, como articulá-los com o PARPA II?

3.1 INSTRUMENTOS DE PROGRAMAÇÃO DE MÉDIO PRAZO: PARPA E PROGRAMA DO GOVERNO

3.1.1 Função restrita do PARPA como instrumento de planeamento do Governo

26. O PARPA I define o seu enquadramento institucional como “um instrumento de programação de médio prazo do sistema de planeamento público.” Assim, a nível macroestratégico, o PARPA I passou a ocupar um lugar primordial no sistema de planeamento público, chegando mesmo na prática a adquirir um ascendente e reconhecimento muito mais generalizado do que o Programa do Governo.

27. Em princípio, o PARPA I surgiu como complemento do Programa do Governo e de outros instrumentos de curto prazo. A sua função era fornecer um enquadramento estratégico de médio prazo (i.e. quinquenal) aos instrumentos de curto prazo (i.e. anuais ou bienais). Na prática, porém, as ligações entre os instrumentos de curto e médio prazo têm sido reduzidas, ou em muitos casos pouco claras (Jackson et. al, 2004: 40; IEO-IMF and OED-World Bank, 2004: 8; Fernandes e Cabral, 2003; DNPO).⁵

28. O documento sobre o conteúdo (secção 5.2.2) adianta a ideia de sinergia entre os dois instrumentos, que se afigura efectiva e capaz de ultrapassar os problemas de duplicação desnecessária e sobreposição inevitável entre o PARPA e o Programa de Governo. Sem pretender repetir a discussão já realizada no documento sobre o conteúdo, a qual se justifica àquele nível para se entender a relação entre o conteúdo do PARPA e o conteúdo dos instrumentos de curto prazo e de longo prazo, aqui parece importante clarificar a diferença da natureza e propósito dos dois documentos.

29. O Programa do Governo inspira-se no compromisso eleitoral do partido no poder, e nele baseia-se o Plano Económico e Social (PES) e o Orçamento do Estado submetidos anualmente à aprovação da Assembleia da República. A Figura 1, extraída da página 8 do documento do PARPA I,⁶ apresenta o organograma da relação esquemática e de hierarquia entre o Programa do Governo e o PARPA. Este último encontra-se

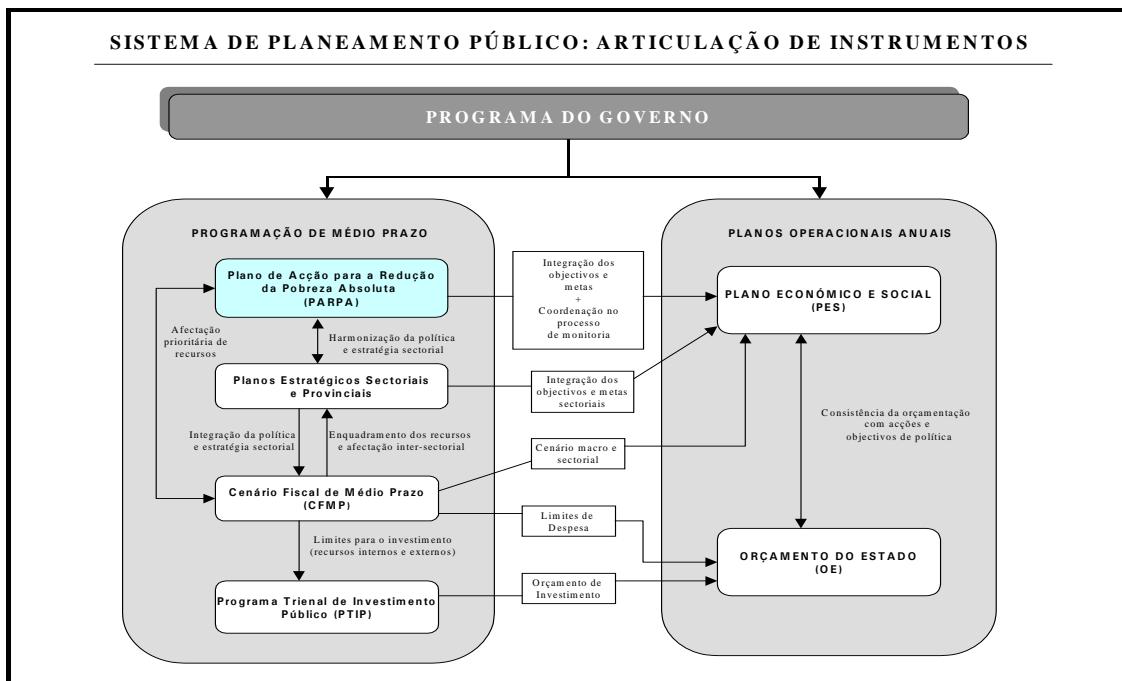
⁵ Veja, em particular, documentos sobre aspectos metodológicos produzidos pela DNPO nos anos recentes, tais como: “Programa de planificação de finanças descentralizadas: documento da estratégia – versão 3” (2001); “Metodologia para o processo único de preparação do CFMP, PES e OE” (2004); “Para um melhor planeamento e afectação de recursos – plano de acção para o reforço da DNPO 2005-2007” (2004); Lei nº 9/2002 de 12 de Fevereiro (SISTAFE); “Uma lei de planeamento para Moçambique?” (2004); “Orientações técnicas aos sectores para a preparação do PES 2005 a nível central” (2004).

⁶ A versão do texto do PARPA aqui considerada é a versão oficial que se encontra disponível na página de Web da DNPO, http://www.dnpo.gov.mz/sis_info/p_global/parpa/parpa.htm.

hierarquicamente subordinado ao Programa do Governo, como um plano de médio prazo ao qual se subordinam os planos estratégicos sectoriais e territoriais, assim como o Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP), que joga o papel de planificação da despesa dentro dum envelope de recursos financeiros consistente com a estabilidade macroeconómica.

30. Esta definição da função do PARPA, como instrumento de programação de médio prazo, não levanta dúvida nem questionamentos. Pelo contrário, é reconhecida, tanto na literatura como na generalidade das entrevistas realizadas para este trabalho, como um grande mérito do PARPA I e um bom contributo para a melhoria do sistema de planeamento e orçamento público. Porém, reconhece-se também que, para além de fraquezas na articulação entre os diversos instrumentos de planeamento estratégico de médio prazo, ainda faltam mecanismos efectivos de enquadramento dos instrumentos de curto prazo (PES e OE) para assegurar que, na prática, estes reflectam as prioridades, objectivos e metas definidos no PARPA e nos outros planos estratégicos (MPF/DNPO, 2005).

Figura 1



31. Outro defeito que merece alguma reflexão é a continuação de certos procedimentos e métodos ainda demasiado centralizados e centralizadores, o que traduz numa grande marginalização das províncias na concepção, elaboração, monitoria e implementação do PARPA. Sobre isto, existem estudos anteriores que chamam à atenção para o fraco ou marginal envolvimento dos níveis sub-nacionais do Governo nos exercícios de planeamento estratégico macro e sectorial realizados ao nível nacional que incluem o PARPA, o CFMP e os planos estratégicos sectoriais.⁷

⁷ A este respeito, por exemplo, Jackson et al. (2004: 49) escreveram: “O que parece é que o PARPA foi desenvolvido com o mínimo de envolvimento provincial. Isto, aliado ao facto de o PARPA estar fracamente articulado com os instrumentos anuais de planeamento e orçamentação, significa que este instrumento de planeamento quinquenal macro, que se pretende que forneça um enquadramento estratégico multi-sectorial para o desenvolvimento e a redução da pobreza, é efectivamente “invisível” aos níveis provinciais, municipal e distrital. Os entrevistados pela equipa de estudo não tinham conhecimento do conteúdo do PARPA ou então pressupunham que isso estava a ser tratado em Maputo. Foi difícil identificar uma aplicação conscientiosa (sic.) deste

32. Nas entrevistas efectuadas no âmbito do presente trabalho as evidências reunidas corroboram a avaliação de Jackson e tal. (2004: 49), no que diz respeito à fraca ligação dos instrumentos de planeamento nacionais e sub nacionais. Isto acontece, pelo que parece, menos por falta de vontade ou capacidade dos órgãos provinciais, do que falta de acções concretas e predisposição dos próprios órgãos centrais. A título de exemplo, um dos responsáveis provinciais na Província da Zambézia, directamente envolvido no processo de planeamento naquela província, perguntou quando foi contactado no âmbito da preparação deste trabalho: “Esta vossa vinda a Quelimane, para começarem a preparar o PARPA II, é mesmo o princípio de um processo, ou vai ser usada para, lá em Maputo, dizerem aos chefes e aos doadores que já realizaram uma consulta extensiva às províncias?”.⁸ Em Nampula, por seu turno, um dos técnicos comentou sobre o centralismo dos mecanismos de planeamento em que o PARPA se encontra inserido: “Estou surpreendido que o governo central esteja já a querer preparar o PARPA II. Será mesmo mudança de atitude? Seja o que for, já é bom, sobretudo se entre vós, lá em Maputo, existir gente capaz de contrariar a arrogância dos tecnocratas que olham para essa coisa de processo de planeamento descentralizado e participativo com enorme desdém, claramente convencidos que estão perder tempo connosco aqui ... das províncias”.

33. Em resumo, de uma maneira geral, tanto a literatura como os entrevistados, defendem a necessidade de se preservar a função do PARPA como instrumento de planeamento e orçamento público de médio prazo, mas insistem que tal instrumento necessita de melhorias em dois sentidos:

1. Uma melhor articulação do PARPA com os outros instrumentos, para lhe dar um verdadeiro papel de “chapéu” em relação aos planos estratégicos sectoriais e territoriais, ao CFMP e aos instrumentos anuais (PES e OE); e
2. Uma melhor reflexão no PARPA do “país real”, ou seja das especificidades e necessidades dos distritos e províncias.

34. Porém, a partir daqui, as opiniões divergem. Por um lado, existem aqueles que defendem que o novo PARPA deve, tal como o PARPA I, continuar a ser um instrumento de programação de médio prazo do Governo apenas, admitindo no entanto que possa ser melhorado para que reflecta mais os níveis provincial e distrital. Por outro lado, principalmente fora dos órgãos centrais do Governo, existe uma crescente corrente de opinião que a vocação do PARPA, em vez de circunscrever-se ao Governo, deve ser ampliada e tornar-se mais envolvente. Antes, porém, de abordar esta função ampla do PARPA, parece importante comentar sobre a função externa que o PARPA I tem desempenhado com os parceiros internacionais.

3.1.2 Função do PARPA I em relação aos parceiros internacionais

35. O PARPA I permitiu desenvolver-se, com grande eficácia e sucesso, uma função fundamental para o financiamento do Programa do Governo, do PES e do Orçamento do Estado. Trata-se da função de instrumento de mobilização de recursos externos, resultante do reconhecimento do PARPA como *Poverty Reduction Strategy Paper*

documento, apesar de ele ser considerado o enquadramento geral para a ação do Governo a todos os níveis. Quando muito, existe alguma consciência quanto às prioridades do PARPA entre alguns técnicos das DPPF engajados na avaliação e no exame das propostas provinciais do PES e do OE.”

⁸ A visita a Quelimane permitiu recolher informação actualizada sobre a experiência de planeamento na Zambézia, associada à implementação do PARPA, através do Plano Estratégico de Desenvolvimento da Província da Zambézia 2001-2005. Este Plano foi objecto dumha avaliação de meio-termo em Setembro de 2004. Além disso, os organismos da província da Zambézia realizaram recentemente também um diagnóstico da situação de integração dos indicadores do PARPA nos instrumentos de planificação elaborados na Província da Zambézia.

(PRSP), isto é, documento que o FMI e o Banco Mundial consideram indispensável para garantirem o acesso a créditos internacionais e à negociação do alívio da dívida externa de Moçambique, e que tem também grande influência em relação à disponibilização de donativos pelos doadores bilaterais. Como se pode ler na Introdução do texto do PARPA I: “O PARPA 2001–2005 é também o primeiro PRSP (*Poverty Reduction Strategy Paper*) de Moçambique”.

36. Na sua qualidade de PRSP, o PARPA I converteu-se num instrumento fundamental na política económica externa de Moçambique. Todavia, na prática, este instrumento tem ido muito além da mera função de mobilização de recursos externos. Na verdade, como PRSP, o PARPA I tem proporcionado a criação de relações de parceria entre o governo e os doadores/credores externos. Vários aspectos de interesse mútuo, para além da boa aplicação dos recursos externos, passaram constituir motivo para encontros regulares e troca de experiências e relações entre o Governo e os parceiros internacionais, resultando numa série de procedimentos e mecanismos formais de parceria. Por exemplo, o PARPA/PRSP passou a servir de instrumento de negociação do alívio da dívida internacional de Moçambique, motivando o Governo e os parceiros externos a procurem mecanismos e formas de assegurarem que o alívio da dívida contribua directamente para a implementação da estratégia de combate à pobreza em Moçambique. Neste contexto, o PARPA tem servido de instrumento de diálogo, coordenação, cooperação e harmonização de posições e interesses complementares, no âmbito dos programas e projectos entre o Governo e os diversos parceiros externos.

37. Ainda sobre o diálogo com os parceiros externos, tanto por insistência das autoridades governamentais como por reconhecimento crescente das próprias IBWs, que a liderança na definição das estratégias nacionais deve ser da responsabilidade dos próprios governos, os funcionários do FMI não se envolveram directamente na preparação do PARPA I. Contudo, o quadro macroeconómico fornecido pelo FMI influenciou directamente o quadro macroeconómico do PARPA, se bem que tenha havido uma tentativa de o inserir num quadro estratégico mais abrangente e adaptado às condições específicas da economia nacional.

38. O PARPA I beneficiou também do ambiente internacional relativamente diferente do período anterior, o qual se caracterizou por condicionalismos das IBWs muito mais restritivos. No âmbito da Iniciativa do PRSP, as IBWs parecem agora predispostas a estabelecerem com as entidades Moçambicanas formas de negociação mais operativas e cordiais, com vista ao fortalecimento da responsabilização e apropriação dos PRSPs por parte dos parceiros nacionais. No entanto, tal como reconheceram recentemente as avaliações independentes sobre a experiência do PRSPs no mundo, a intenção das IBWs de favorecem a responsabilização e “ownership” dos PRSPs, por parte dos governos, continua a provocar tensões, entre outras razões por causa da sua contradição inerente com os condicionalismos do FMI e do Banco Mundial (IEO-IMF, 2004 e do OED-World Bank, 2004).

39. Todavia, no âmbito da implementação do PARPA I, os doadores têm procurado sincronizar os seus programas de assistência a Moçambique com o PARPA. Por exemplo, o G-16, grupo de 16 doadores que providenciam apoio directo ao Orçamento do Estado, acordou com o Governo o chamado Performance Assessment Framework (PAF), quadro de avaliação do desempenho que operacionaliza a matriz do PARPA numa base rolante. Na prática, de acordo com vários técnicos no próprio MPF, o PAF tem sido actualizado com regularidade e eficácia, coisa que não acontece com a própria matriz operacional do PARPA. Para além disso, a passagem em revista conjunta dos indicadores e metas no PAF, duas vezes por ano, está directamente ligada à tomada de decisões pelos doadores do G-16 sobre os compromissos de apoio orçamental.

40. De facto, a parceria entre o Governo e os doadores/credores internacionais envolve numerosos encontros, protocolos, procedimentos e mecanismos de diálogo, negociação, avaliação e prestação de contas mútuas. O aide-mémoire do primeiro *Joint Review* de 2004, resultou do envolvimento de vinte grupos de trabalho, distribuídos por cinco áreas

temáticas, que efectuaram revisões detalhadas em áreas específicas relacionadas com questões de pobreza, gestão financeira pública, governação, desenvolvimento do sector privado, e prestação de serviços na saúde, educação, água e saneamento, assim como em relação ao HIV/SIDA.

41. Em suma, a partir da experiência anteriormente descrita, um aspecto importante merece ser sublinhado em relação ao PARPA I, relacionado com a sua função de mobilização de recursos externos. Trata-se da parceria que tal função provocou e permitiu desenvolver com enorme sucesso, entre o Governo e os parceiros internacionais. Esta experiência de sucesso, talvez o maior sucesso do PARPA I, pode e deve servir de exemplo de referência para o alargamento e aprofundamento da função do PARPA a nível nacional.

3.1.3 Função do PARPA como instrumento de parcerias nacionais

42. Tanto o Programa do Governo como o PARPA podem e devem ser vistos como instrumentos de programação de médio prazo, se bem que com uma diferença significativa entre si, em termos de função e propósito. De um lado, o Programa do Governo deve ser visto como um instrumento de planeamento público de médio prazo do Governo, mas um instrumento interno, associado às funções dos ministérios e à alocação orçamental, em conformidade com as prioridades estabelecidas, entre as quais figura a estratégia de combate à pobreza.

43. De outro lado, o PARPA poderia também ser visto como instrumento de planeamento público de médio prazo, igualmente da responsabilidade do Governo, mas transformado num instrumento de parceria público-privada, não só com os parceiros internacionais, como aconteceu com a implementação do PARPA I, mas com os parceiros nacionais. Esta não é, certamente, a única diferença. Sabemos que o Programa do Governo é preparado com base num compromisso eleitoral e submetido a aprovação imediatamente após a tomada de posse do Governo criado pelo partido vencedor no escrutínio eleitoral. Nestes termos, dificilmente se pode esperar que o Programa do Governo contenha uma estratégia nacional ou as especificidades dum plano de acção como um PARPA. Neste sentido, o próprio PARPA pode ser visto como um instrumento que proporciona um melhor enquadramento ao próprio Programa do Governo, e também aos demais parceiros nacionais e internacionais. Sobre estes últimos, como se mostra acima, muito já se avançou em termos de operacionalização de parcerias efectivas. O mesmo não se pode dizer ainda relativamente aos parceiros nacionais.

44. Por isso, a função do PARPA de promover a cooperação a nível nacional, para melhorar o desempenho de uma ou mais partes comprometidas com objectivos de política governamental de mútuo interesse, neste caso a redução da pobreza, tem sido a função menos desenvolvida e formalizada no PARPA I, mas é talvez a mais importante para o seu verdadeiro sucesso a médio e longo prazos.

45. Por enquanto, o pouco que existe de parceria com os parceiros nacionais é ainda muito informal, se não mesmo arbitrário e *ad hoc*, com particular incidência em consultas exploratórias ou auscultações públicas, sem carácter vinculativo e formal. Comparativamente às parcerias entre o governo e os parceiros internacionais, a participação de actores nacionais na estratégia é muito embrionária e fraca.

46. Quais os factores da fraqueza e do insucesso da parceria entre o governo e os actores nacionais? De forma resumida, a partir das entrevistas realizadas, pode-se enumerar os seguintes factores:

1. Apesar do propósito ser claro, os parceiros nacionais do sector privado e os sindicalistas, exprimem dúvidas que o sector público, e em particular o governo central, reconheçam e valorizem os empresários como agentes cruciais numa estratégia de combate à pobreza.
2. Diferenças de filosofia, formas de trabalhar e interesses. A este respeito, não só os empresários e sindicatos divergem substancialmente entre si, mas divergem

também do governo em relação a muitos aspectos. No entanto, através do diálogo estes interlocutores podem chegar a compromissos de mútuo interesse.

3. Falta de comunicação.
4. Desequilíbrio de poder e de controlo.
5. Falta de clareza na definição nos direitos e deveres mútuos dos parceiros.
6. Falta de liderança adequada e eficaz.

47. Nas entrevistas com representantes do empresariado, tanto em Maputo como na Zambézia e em Nampula, a criação de parcerias, e não apenas consultas e auscultações, foi apontada como uma via eficaz e prática para o desenvolvimento de vínculos de compromisso, respeito mútua, prestação de contas e cooperação entre o Governo e agentes do sector produtivo (empresários e trabalhadores) e da sociedade civil. Mesmo que estas parcerias não disponham do móbil gerador de compromissos e vínculos, como os que são forjados entre governo e doadores/credores, se a sugestão de passar a considerar o PARPA como instrumento de parcerias for aceite, será possível estabelecer mecanismos também viáveis e eficazes. Por exemplo, os parceiros poderão firmar protocolos específicos de responsabilização mútua, entre as partes interessadas em atingir certos objectivos comuns, como seja, o aumento da eficiência, da produtividade e da produção. Tais parcerias poderão também contribuir para a melhor operacionalização das matrizes de prioridades identificadas pelo sector privado e reconhecidas pelo Governo.

48. Esta opção de alargamento da função do PARPA, através da criação de parcerias efectivas por parte do governo, poderá também contribuir para ultrapassar certas percepções negativas sobre a função do PARPA actualmente. Por exemplo, o economista Hipólito Hamela, num debate em 2004, promovido pela Associação Moçambicana de Economistas (AMECON), argumentou que em África, e em Moçambique em particular, existe actualmente um certo tipo de “indústria de exportação da pobreza”. Esta indústria, na opinião de Hamela, consiste no envio de relatórios e em troca de mais dinheiro vindo do exterior, alegadamente para combater a pobreza: “E no Ocidente surgiram instituições comprando esses serviços como o BM, FMI, doadores e ONGs. Isto bloqueia avanços no sentido de erradicação da pobreza”.⁹

49. Talvez ainda mais importante do que corrigir certas percepções negativas sobre o PARPA I, é encontrarem-se formas de tornar o PARPA II num instrumento mais operativo, efectivo e politicamente relevante. Nesta perspectiva, a função do PARPA como instrumento do Governo para a criação de parcerias com actores fundamentais para o sucesso do combate à pobreza, parece consistente com a nova visão do Presidente Armando Guebuza sobre a questão da pobreza em Moçambique. O Presidente Guebuza defendeu, no acto da tomada de posse, que não há razão para que os Moçambicanos sejam tão pobres, quando Moçambique é tão rico em gente e bens. “A vitória sobre a pobreza é, em primeiro lugar, da responsabilidade dos moçambicanos ...”, sublinhou Guebuza. “Podemos, para o efeito, constituir as mais diversas parcerias de desenvolvimento e potenciar as já existentes, mas não podemos delegar a outrem esta oportunidade da nova epopeia de libertação”.

⁹ Esta crítica diz respeito à forma como a função do PARPA descrita na secção 3.2.1 é apreciada por analistas moçambicanos. Mas ela tem lugar aqui precisamente porque é preciso ultrapassar-se a ideia que o PARPA só serve para mobilizar financiamento externo, em vez de ser principalmente para garantir que o sector público canaliza os fundos para as áreas prioritárias no combate à pobreza, para além de facilitar e estimular os agentes produtivos a aumentarem a sua produção e melhorarem a produtividade.

3.2 QUE FUNÇÃO GERAL PARA O PARPA II?

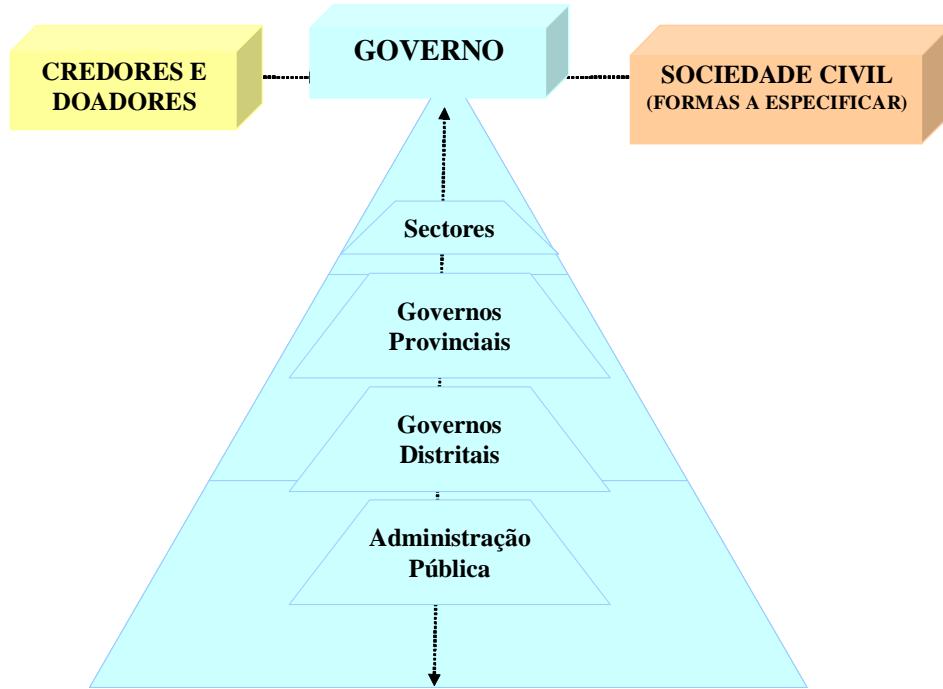
3.2.1 A função do PARPA como instrumento de parcerias

50. Na perspectiva de alargamento da vocação do PARPA II para instrumento gerador de parcerias público-privadas, tanto com parceiros internacionais como com os parceiros nacionais, torna-se necessário complementar o organograma da Figura 1. De imediato, a Figura 2, se bem que não seja do mesmo tipo da Figura 1, por não apresentar a ligação esquemática entre os instrumentos, pode ajudar a ilustrar o tipo de parceria proposta para o PARPA II, entre o Governo e os outros actores, assim como a natureza do envolvimento dos diversos órgãos do próprio Governo, horizontalmente (ministérios, etc.) e verticalmente (central, provincial, distrital).

51. Os parceiros estratégicos do Governo devem ser aqueles que têm condições de viabilizar o PARPA. Incluem, por um lado, os parceiros externos e, por outro, as organizações da sociedade civil. Esta última inclui uma série de entidades ou tipos de actores indispensáveis para o sucesso do PARPA II, nomeadamente o sector privado (e as suas associações representativas), os trabalhadores do sector formal (através dos seus sindicatos), os camponeses e os trabalhadores informais (através de suas associações), as organizações religiosas, os partidos políticos, as autoridades tradicionais, as associações profissionais, e vários outros tipos de ONGs e associações (de prestação de serviços, de advocacia, etc.).

52. Na prática, será preciso de encontrar formas operacionais de implementar as parcerias, quer com as entidades representativas do sector produtivo quer como as organizações políticas, incluindo o Parlamento onde têm assento as forças políticas principais no País.

Figura 2: TIPOS DE PARCERIA QUE O PARPA PODE DESENVOLVER



Fonte: Adaptação de Fonseca, 2004.

3.2.2 Proposta duma Definição Operacional para o PARPA II

53. Para efeitos de clareza e operacionais parece útil adiantar um tipo de definição para o PARPA II, a qual sintetiza a vocação fundamental e as funções (restritas e amplas) do

PARPA no período 2006-2010. Assim, na sequência da discussão anterior, a definição que se adianta para o PARPA II é a seguinte:

O PARPA é um instrumento de planeamento público de médio prazo, que o Governo usa para desenvolver parcerias com os actores (nacionais e internacionais) directamente envolvidos na formulação, implementação e avaliação da estratégia e plano de acção de redução da pobreza absoluta em Moçambique.

3.2.3 Tipo de Parcerias entre o Governo e Parceiros Nacionais

54. A parceria que o PARPA I motivou entre o Governo e os parceiros internacionais já foi suficientemente descrita acima. Por isso, a este nível as considerações a fazer são apenas sobre as parcerias com os parceiros nacionais.

55. A definição do PARPA como “um instrumento de programação de médio prazo do sistema de planeamento público” afigura-se insuficiente para se ultrapassar o burocratismo, o dirigismo e centralismo exagerados. De qualquer forma, se o PARPA II se mantiver como o PARPA I, então, talvez se justifique restringir o debate às três opções adiantadas por Oya, no documento sobre o processo: dirigismo tecnocrático, participação estratégica, participação populista. E não parece difícil imaginar que a tendência de opção se incline para a “participação estratégica”; nem que seja porque os termos “tecnocrata”, “dirigismo” e “populismo” gozam actualmente de má reputação. No entanto, se tal acontecer será preciso discutir se a “participação estratégica” representa um avanço qualitativo na participação dos parceiros no plano de acção de redução da pobreza.

56. Quanto à parceria, proposta neste documento, o termo é usado como um conceito da gestão pública, no sentido de cooperação para melhorar o desempenho das partes. Esta noção de cooperação surge do reconhecimento das organizações públicas que esforços isolados para melhorar o desempenho não levam longe. No caso específico do PARPA, a ideia é que não basta que o Governo consulte, auscute, ou envolva certos representantes em debates apelidados de participativos. A contar pelas entrevistas realizadas, para que os parceiros nacionais passem a considerar o PARPA um instrumento realmente útil e relevantes para a sua actividade e preocupações, não basta declarar-se que o PARPA II crie um ambiente propício para que outros actores (privados, trabalhadores, NGOs, etc.) joguem um papel activo no combate à pobreza.

57. A parceria público-privada surge como a forma mais efectiva e prática a viabilizar a participação de entidades não governamentais. Trata-se de um método utilizado em gestão pública, que possui configuração variável quanto ao número e tipo de participantes (Estado, privados, sociedade civil), quanto à duração (um ou vários aspectos do PARPA, calendário de realização preciso ou aberto, etc.) e quanto à finalidade (cooperação em aspectos específicos, controlo, etc.). Mas seja qual for o tipo de parceria, o importante é decidir se esta é ou não a modalidade adequada para se inserir adequadamente o PARPA II no sistema de planeamento.

58. Acima de tudo, é preciso garantir que a responsabilização e compromisso com a estratégia e o plano de acção de combate à pobreza sejam efectivos e eficazes, e não apenas formas de preservar os hábitos, rotinas, e procedimentos ineficientes. As parcerias que o Governo poderá estabelecer podem assumir diversas formas: grandes parcerias oficiais (alianças estratégicas, sob a forma de parcerias jurídicas), acordos de colaboração (ou protocolos) que estipulam com clareza as competências, responsabilização mútuas, direitos e obrigações das partes; ou mecanismos de financiamento, formas de trabalho, deveres de ambas as partes, penalizações em caso de incumprimento, etc.¹⁰

¹⁰ Esta sugestão tem sido recebida com certo cepticismo por alguns leitores do draft deste documento. Tais leitores consideram que os factores de vinculação entre governo e doadores/credores, unicamente porque tais vínculos envolvem elevadões financiamentos. Em relação aos parceiros nacionais, surgem dúvidas

59. O ciclo de vida de uma parceria não é linear, pois ela envolve processos de construção de relações, pelo que cada parceria é única e evolui ao seu ritmo. Ao longo da década passada, os actos importantes na definição e implementação duma estratégia de combate à pobreza desenvolveram já algumas formas de relacionamento, se bem que para fins muito específicos e informalmente. Mas tais relacionamentos podem ser ampliados e aprofundados através do PARPA. É o caso do Observatório da Pobreza, o qual congrega o chamado G20 (o grupo das organizações cívicas, religiosas, sindicalistas, de empresários, etc. que participaram no painel sobre pobreza).

60. Por seu turno, os parceiros privados, representados pelas suas associações (e.g. CTA) e dos trabalhadores (sindicatos e associações de trabalhadores por conta-própria) têm estabelecido parcerias específicas com o Governo; por exemplo, a chamada “Concertação Social”, encontros tripartidos do Governo, Sindicatos, e Associações Empresariais para negociar o salário mínimo, pode ser ampliada através do PARPA, para outros assuntos relevantes para o crescimento económico.

61. Em resumo, como modelo de expansão, as parcerias envolvem cooperação e colaboração. Todos os envolvidos deverão compreender e aceitar os princípios que apoio o desenvolvimento de parcerias. E ainda o trabalho em equipa, objectivos comuns, empenho e comportamento ético, porque as parcerias requerem inovação, esforço e paciência. Seja qual forma o tipo de parceria, a característica comum é o facto de os parceiros procurarem obter algo que não alcançariam sozinhos. Para tal, partilham uma visão dos objectivos e adoptam formas inovadoras de trabalho conjunto.

3.2.4 Conclusão

62. Tanto neste documento, como no documento sobre o conteúdo, são adiantadas propostas para uma melhor articulação e sinergia entre os instrumentos do sistema de planeamento público (Programa do Governo, PES, OE, Planos Sectoriais) e instrumentos de parceria público-privados (PARPA, Agenda 2025, Concertação Sociais, Encontros dos Privados e Governo, Planos Estratégicos Nacionais, Observatório da Pobreza).

63. A Figura 3 sumariza o espírito e princípios essenciais da integração do PARPA II no tema de planeamento de actual. Se esta proposta for aceite na sua generalidade poder-se-à, então, detalhar e esclarecer alguns outros aspectos relacionados com a participação das entidades fundamentais.

sobre os factores de mútua responsabilização. No caso do princípio aqui proposto ser aceite, irá ser preciso aprofundar e detalhar que tipo de parcerias criar e em que modalidades. Contudo, de imediato seria possível aproveitar fóruns que até já existem, mas para questões pontuais. Por exemplo, a chamada Concertação Social, para além da revisão do salário mínimo, não poderia analisar o desempenho do Governo em conformidade com as prioridades definidas no PARPA? Obviamente, para que tal aconteça, o PARPA deverá reflectir melhor as preocupações dos parceiros, a fim de que todos se sintam identificados com tal instrumento. O mesmo se poderá dizer em relação ao Observatório da Pobreza, ou da Conferência Anual do Sector Privado.

4 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Assembleia da República (2004). Constituição da República 2004. Maputo.
- Cabral, Lídia, e Francisco Fernandes (2003). 'Experiência com o Cenário Fiscal de Médio Prazo em Moçambique e Opções para o seu Desenvolvimento Futuro'. Direcção Nacional do Plano e Orçamento, Projecto FoPOS. Maputo: Ministério do Plano e Finanças.
- Fonseca, Fátima (2004). 'Gestão Pública: Parceria – Cooperar para Melhorar o Desempenho'. Gestão Pura Abril/Maio, pp. 90-95.
- GdM (2001). *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta 2001-2005*. Maputo.
- GdM (2004). *Visão e Estratégia da Nação 2025*. Maputo.
- Houtzager, P. (2003). 'Introduction, From Polycentrism to the Polity', in Bridget O'Laughlin & Marc Wuyts (2004), *Module 1: Conceptualising Poverty. Study Guide. Tanzania Diploma in Poverty Analysis*. The Hague: ISS (Institute of Social Studies).
- IMF/IDA (2001). 'Mozambique; Assessment of the Interim Poverty Reduction Strategy Paper' March 2000.
- IMF/IDA (2001). 'Mozambique; Joint Staff Assessment of the Poverty Reduction Strategy Paper' August 2001.
- IOE (Independent Evaluation Office)-IMF and OED (Operations Evaluation Department)-World Bank (2004). Republic of Mozambique: Evaluation of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Process and Arrangements Under the Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF). www.worldbank.org/oed/prsp and www.imf.org/ieo.
- Jackson, David, Roberto Salomão e Velasco Bazima (2004). *Descentralização Planeamento e Sistema Orçamental em Moçambique*. Cascais: Principia, Publicações Universitárias e Científicas.
- MPF (2002a). SISTAFE: Lei nº 9/02 de 12 de Fevereiro; Regulamento; Fundamentação do Projecto de Decreto e Decreto nº 17/2002 de 27 de Junho. Ministério do Plano e Finanças. Maputo.
- MPF/DNPO (2005), *Para um Melhor Planeamento e Afectação de Recursos: Plano de Acção para o Reforço da DNPO 2005-2007*, Janeiro de 2005.
- Osman, Magid (2004). 'Enquadramento das Experiências Internacionais no Caso de Moçambique' in *Oitava Conferência Anual do Sector Privado – VIII (CASP)*, Maputo, 26 a 28 de Outubro de 2004.
- Republic of Mozambique (2000). 'Interim Poverty Reduction Strategy Paper'. Maputo.

FIGURA 3: SISTEMA DE PLANEAMENTO PÚBLICO: ARTICULAÇÃO DE INSTRUMENTOS

