



REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE

MINISTÉRIO DA PLANIFICAÇÃO E DESENVOLVIMENTO  
DIRECÇÃO NACIONAL DO PLANO E ORÇAMENTO

# Desenvolvimento da Metodologia para o **PARPA II**

## II. QUESTÕES DE CONTEÚDO

Documento para debate

António Francisco

Janeiro de 2005

# CONTEÚDO

<b>SUMÁRIO EXECUTIVO .....</b>	<b>IV</b>
<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
1.1 Objectivo deste trabalho .....	1
1.2 Metodologia de trabalho e apresentação .....	1
1.3 Estrutura do presente documento .....	2
<b>2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PARPA II.....</b>	<b>2</b>
<b>3 CONCEITUALIZAÇÃO DA POBREZA .....</b>	<b>4</b>
3.1 Pobreza como situação E Pobreza como processo.....	7
3.2 Pobreza como falta de recursos e pobreza como produto das desigualdades sociais.....	8
3.3 Pobreza como fenómeno multi-Dimensional.....	10
3.4 Implicações duma abordagem realmente multi-dimensional .....	14
<b>4 NATUREZA DA ESTRATÉGIA DE COMBATE À POBREZA .....</b>	<b>18</b>
4.1 Quadro lógico E visão estratégica .....	18
4.2 Relação entre o parpa e os instrumentos de longo e curto prazo .....	21
4.3 Pilares estratégicos para o PARPA II.....	25
4.5 Desigualdades sociais e disparidades regionais .....	30
<b>5 ESTRUTURA DE TÓPICOS PARA O CONTEÚDO DO PARPA II .....</b>	<b>35</b>
<b>6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>36</b>
<b>ANEXO 1. Quadro Sumário das Áreas de Intervenção do PARPA, MDG´s e     Agenda 2025 .....</b>	<b>39</b>

## Lista de siglas e acrónimos

BM	Banco Mundial
CEC	Comité Estratégico de Conselheiros
CEP	Centro de Estudo da População (na UEM)
CTA	Confederação das Associações Económicas de Moçambique
DNPO	Direcção Nacional do Plano e Orçamento
ESAF	Enhanced Structural Adjustment Facility
FMI	Fundo Monetário Internacional
GCG	Gender Coordination Group
GdM	Governo de Moçambique
GEST	Gabinete de Estudos
GMD	Grupo Moçambicano da Dívida
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
IBWs	Instituições de Bretton Woods (principalmente BM e FMI)
MPF	Ministério do Plano e Finanças
MDGs	Millenium Development Goals (Objectivos de Desenvolvimento do Milénio)
OE	Orçamento do Estado
OP	Observatório da Pobreza
OPM	Oxford Policy Management
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
PC	Perspectiva das Capacidades
PES	Plano Económico e Social
PexS	Perspectiva da Exclusão Social
PG	Programa do Governo
PM	Perspectiva Monetarista
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPs	Perspectivas Participativas
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
RDH	Relatório de Desenvolvimento Humano
SP	Sector privado

# SUMÁRIO EXECUTIVO

## CONTEUDO DO PARPA II: LIÇÕES METODOLÓGICAS

### 1. Conceitualização da análise da pobreza no PARPA

**LIÇÃO 1:** A pobreza em Moçambique é analisada no PARPA I predominantemente como um estado de situação e como produto da falta de recursos, como de uma relação entre coisas (dinheiro, bens de consumo) e pessoas se tratasse. Existem algumas referências a outros conceitos, que fazem apelo a capacidades humanas, mas a sua consideração surge de forma pouco coerente e sistemática. A análise dominante no PARPA I é consistente com a perspectiva monetarista, mas só em parte acomoda outras abordagens, como seja, a das capacidades e sobretudo as que defendem que pobreza é produto das desigualdades sociais (perspectivas sobre a exclusão social e várias perspectivas participativas).

**PROPOSTA 1:** A proposta para PARPA II é que se procure aplicar uma abordagem realmente multi-dimensional, articulando de orma equilibrada, tanto a análise da situação e dos processos relativos à pobreza, como as diferentes abordagens teóricas (pelo menos as quatro mencionadas no texto) sobre pobreza presentemente dominantes a nível internacional. Neste contexto, a perspectiva das capacidades, cuja operacionalização e aplicação com certo sucesso surge expresso no índice de pobreza humana do PNUD, parece ser a abordagem moderna mais abrangente e capaz de acomodar as outras perspectivas da pobreza, desde a monetarista (que dominou no PARPA I) até às participativas e da exclusão social (que pouco ou nenhum lugar tiveram no PARPA I).

Uma vez que o PARPA II reconhece, por exemplo, que a análise da pobreza como produto das desigualdades sociais deve constituir parte integrante do seu quadro analítico e metodológico, ficam criadas as condições para finalmente se superar a crítica de certos parceiros e analistas independentes ao PARPA I, quando à sua dificuldade ou mesmo incapacidade de incorporar os chamados assuntos transversais (género, HIV-SIDA, meio ambiente).

### 2. Da conceitualização da pobreza ao quadro analítico e plano de acção do PARPA

**LIÇÃO 2:** O PARPA I tem sido criticado por exibir uma fraca consistência entre o conceito da pobreza, por um lado, e a sua operacionalização no quadro analítico e seu plano de acção, por outro. Enquanto o primeiro assenta numa análise da pobreza como produto da falta de recursos (em torno do consumo e/ou rendimento), o segundo assenta na falta de capacidades (em torno da qualidade de vida), em que o crescimento económico é considerado um meio e não um fim em si.

Em parte, a inconsistência entre a conceitualização da pobreza e a sua operacionalização analítica tem sido enquadrada num quadro lógico. Na prática, porém, a aplicação do quadro lógico tem suscitado diferentes interpretações e orientações, tanto em termos de ligação

entre programa estratégico e plano, como sobre a articulação entre planos e projectos específicos. Esta limitação explica, pelo menos em parte, a tendência de se concentrar excessivamente em detalhes, incluindo os detalhes dos planos estratégicos sectoriais, em vez de áreas temáticas definidas em função dos objectivos e pilares principais da estratégia.

**PROPOSTA 2:** A este nível, levantam-se questões que envolvem a utilização e operacionalização dos conceitos atrás considerados, mas agora para uma operacionalização em termos de resultados estratégicos. O que parece importante discutir é, por um lado, se existem formas concretas de se operacionalizar o quadro lógico utilizado no PARPA I, evitando-se assim recorrer a outras metodologias. Por outro lado, se o quadro lógico possui limitações difíceis de superar, que alternativas, ou complementos poderão, por ventura, contribuir para um melhor enfoque estratégico no PARPA II?

### **3. Agenda 2025 versus PARPA II: Estratégia e Plano de Acção**

**LIÇÃO 3:** O PARPA, na sua qualidade de instrumento de médio prazo (por um período de 5 anos), posiciona-se entre os instrumentos de curto prazo (Programa do Governo, PES, Orçamento de Estado) e os instrumentos de longo prazo (Objectivos do Milénio – até 2015; Agenda 2025, até 2025). Por diversas razões, o PARPA I foi elaborado e implementado em paralelo ao surgimento da formulação da visão e estratégia de desenvolvimento a longo prazo da Nação, que deu origem à chamada Agenda 2025. Agora, quando se inicia a proposta mais forte de articulação entre estes instrumentos de médio prazo e os instrumentos de longo-prazo é converter o PARPA II no instrumento de operacionalização da Agenda 2025. Que implicações tem esta proposta?

**PROPOSTA 3:** A proposta mais razoável, viável, oportuna e amplamente satisfatória para os parceiros, é ligar de forma explícita o PARPA/PRSP à estratégia nacional, tornando neste caso específico, o PARPA II como um plano de acção que operacionaliza a Agenda 2025. Algumas das implicações imediatas desta opção são as seguintes:

- Permite resolver o problema do vínculo entre o PARPA, como instrumento de médio prazo, e a Agenda 2025, como visão e estratégia nacional de longo prazo.
- Resolve-se o dilema que existiu no PARPA I quando à necessidade de fazer dele simultaneamente uma estratégia e plano de acção.
- Abrem-se perspectivas para se ultrapassar a crítica ao PARPA I, quanto à conversão ou mesmo confusão entre “áreas de acções fundamentais” e sectores do governo ou organismos da administração pública. As áreas fundamentais do PARPA II passariam a ser definidas em conformidade com os pilares da estratégia nacional, tal como existem na Agenda 2025.
- Se o PARPA II operacionalizar a Agenda 2025 como seu plano de acção, poderá também servir de referência (guarda-chuva?) a planos estratégicos temáticos ou sectoriais, tais como o PROAGRI, PESS, PEE, PEN ITS/HIV/SIDA, entre outros. Como

os detalhes destes planos temáticos ou sectoriais, será apenas preciso encontrar as ligações e formas de interacção consistente.

#### **4. PARPA II e Programa do Governo: Uma Proposta de Sinergia Efectiva**

**LIÇÃO 4:** No PARPA I, a diferença entre o PARPA e o Programa do Governo, tanto em abordagem como na sua forma, foi muitas vezes de sobreposição e sobreposição, em termos de período, funções, enfoque e abrangência. A diferença entre os dois instrumentos tem sido confusa e difícil de esclarecer.

**PROPOSTA 4:** Tanto o Programa do Governo como o PARPA podem e devem ser vistos como planos do governo, mas com uma grande diferença, em termos de função e propósito. O Programa do Governo deve ser visto como instrumento de planeamento público de médio prazo, mas um instrumento do próprio Governo unicamente, incluindo os seus órgãos e sectores. Por sua vez, o PARPA II deve ser visto como instrumento de planeamento público de médio prazo, da responsabilidade também do Governo, mas convertido num instrumento de parceria (público-privado) com os parceiros que, directa e formalmente, for decido serem tratados com tais.

#### **5. Pilares estratégicos para o PARPA II**

**PROPOSTA 5:** Duas opções possíveis de áreas de acção fundamentais ou pilares, mas uma apenas consistente com a Agenda 2025

Opção 1: Adoptar as duas grandes áreas (6 “áreas de acção fundamentais” e 11 “outras áreas de acção”) do PARPA I, apenas como modificações na priorização das acções. Esta opção parece bastante eclética e susceptível de tomar-se uma amálgama sem consistência lógica e analítica, sendo sobretudo difícil de conciliar com os pilares estratégicos da Agenda 2025.

Opção 2: É o corolário da ideia de o PARPA II assumir a visão e estratégia da Agenda 2025 como o seu foco estratégico. Assim, o cerne do conteúdo do PARPA poderá ser estruturado em torno dos quatro pilares da Agenda 2025: Capital Humano, Capital Social, Economia e Desenvolvimento, e Governança. No texto explicam-se as razões para se optar por esta segunda alternativa, em vez da primeira.

A escolha pela Opção 2 talvez seja a forma mais fácil e operativa de ultrapassar a confusão entre sectores governamentais e áreas de acção do PARPA, pois a visão e estratégico da Agenda 2025, bem como os seus quatro pilares estratégicos, correspondem a uma lógica bem diferente do PARPA I. Esta opção ajuda a reforçar a ideia de complementaridade, em vez de sobreposição e complexidade, entre o

Programa do Governo e PARPA II. O Programa do Governo é concebido em torno dos sectores e ministérios que forem criados pelo Presidente da República eleitos, enquanto o PARPA II deverá agir como instrumento de governo para parceria publico-privadas, ou interno-externa, incluindo assim os parceiros nacionais e internacionais fundamentais.

## **6. Proposta da estrutura do esboço preliminar do conteúdo do PARPA II**

### **PROPOSTA 6:**

Apresenta-se abaixo uma proposta de esboço preliminar da estrutura de tópicos a serem contemplados na elaboração do documento do PARPA II:

1. Antecedentes
2. A pobreza como fenómeno multi-dimensional
3. Quadro da estratégia
4. Metodologia utilizada
5. Visão e estratégia para 2006-2010
6. Objectivos específicos
7. Pilares da estratégia de redução da pobreza
  - 7.1 Capital humano
  - 7.2 Capital social
  - 7.3 Economia e desenvolvimento
  - 7.4 Governação
8. Implementação, coordenação e parcerias
9. Monitoria e avaliação da estratégia
10. Quadro macroeconómico e financiamento do PARPA
11. Capacitação institucional no âmbito do PARPA
12. Matriz operacional do PARPA



# 1. INTRODUÇÃO

## 1.1 OBJECTIVO DESTE TRABALHO

1. O *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta 2001-2005*, daqui em diante também designado por PARPA I,<sup>1</sup> foi aprovado pelo Conselho de Ministros do Governo de Moçambique em Abril de 2001, e estabeleceu um quadro sistemático, abrangente e multi-sectorial de luta contra a pobreza em Moçambique, para um período de cinco anos que termina em 2005. Isto significa, como indica o próprio título do PARPA I,<sup>2</sup> que este documento ainda em vigor tem já apenas um período de validade de pouco menos de onze meses, sendo por isso necessário realizar a sua revisão, avaliação, actualização e eventual renovação.

2. Para o lançamento das bases de preparação do Segundo Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA II), cobrindo um novo período de cinco anos após o termo do PARPA I em Dezembro de 2005, a DNPO decidiu preparar a metodologia do PARPA II, baseada nas lições aprendidas da revisão crítica do PARPA I. O documento metodológico a produzir irá versar sobre o conteúdo do plano e o processo para a sua preparação.

3. Este documento faz parte de um conjunto de três documentos metodológicos, respectivamente sobre a função, o processo e o conteúdo do PARPA. Neste caso, as questões tratadas relacionam-se unicamente com o conteúdo, e só em casos especialmente indispensáveis, se abordarão aspectos tratados nos outros dois documentos. Do ponto de vista prático, o objectivo geral do presente documento é extrair lições importantes e úteis para a concepção e elaboração do PARPA II, de forma mais sistemática, explícita, abrangente e satisfatória para as entidades envolvidas, ou interessadas em contribuir para a formulação e implementação de estratégias eficazes no combate à pobreza em Moçambique.

## 1.2 METODOLOGIA DE TRABALHO E APRESENTAÇÃO

4. Para a elaboração do presente documento, após a aprovação dos termos de referência no início de Outubro de 2004, o método utilizado foi o seguinte:

**Fase I: 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.

**Fase II: 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, incluindo: indivíduos envolvidos na produção do PARPA I; dirigentes do Ministério do Plano e Finanças, incluindo na DNPO e no GEST; funcionários seniores das direcções de planificação de alguns ministérios sectoriais; deputados da Assembleia da República; representantes das organizações da sociedade civil, em particular o Grupo dos 20, a Confederação das Associações Económicas de Moçambique (CTA), a Organização dos Trabalhadores de Moçambique – Central Sindical (OTM-CS), alguns intelectuais de renome. Por seu turno, a *Participação em Encontros Relevantes* compreendeu seminários, workshops e conferências sobre temas directa ou indirectamente relacionados com a metodologia do PARPA II. Salientam-se os encontros sobre a natureza da pobreza e a sua

---

<sup>1</sup> Na verdade, antes do PARPA 2000-05 existiu o PARPA 2000-04, o qual foi submetido e aceite pelas Instituições de Breton Woods (IBWs) como PRSP-Interino, a fim de facilitar e não atrasar o processo de consideração da redução da dívida externa de Moçambique, no âmbito da iniciativa HIPC.

<sup>2</sup> 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](http://www.dnpo.gov.mz/sis_info/p_global/parpa/parpa.htm).

medição, o HIV/SIDA e o PARPA, integração do género no PARPA (Workshop de 1 a 2 de Novembro 2004), e ainda a 8ª Conferência Anual do Sector Privado – VIII (CASP) realizada de 26 a 28 de Outubro de 2004.

**Fase III: *Inputs sobre temas específicos***, nomeadamente:

- Natureza do PARPA e sua função no sistema de planeamento (Francisco Fernandes)
- A conceitualização da pobreza (António Francisco e Joel Muzima)
- O quadro macroeconómico (Sam Jones)
- Relacionamento do PARPA com os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio e com a Agenda 2025 (Hanifa Ibraimo, Márcia Monjane e Sónia Santos)
- Reflexões sobre a integração de assuntos populacionais no PARPA e breve informação sobre os debates relacionados com a integração do género no PARPA (Elísio Nhamtumbo)
- A desigualdade e as disparidades na metodologia do PARPA – O crescimento em Moçambique tem sido pró-pobre? (Rob James).

**Fase IV: *Redacção e revisão dos três drafts e sua discussão, com vista à aprovação dum plano dos trabalhos*** subsequente com vista à formulação do PARPA II.

### **1.3 ESTRUTURA DO PRESENTE DOCUMENTO**

5. O presente documento dedicado às questões de conteúdo no PARPA I e sua relevância para o PARPA II fornece uma reflexão principalmente metodológica. Isto significa que, no âmbito das páginas seguintes, não se pretende aprofundar e procurar solucionar as muitas questões que o conteúdo do PARPA tem suscitado. Pelo contrário, considerando o carácter metodológico deste documento, o mais importante no presente momento é apresentar um guia operativo e eficaz para o aprofundamento e análise sistemática das questões fundamentais que devem constituir objecto de análise e decisão no âmbito da preparação do PARPA II. Nestes termos, o presente documento centra-se sobre duas questões principais:

- Conceitualização da pobreza e sua operacionalização no PARPA;
- Natureza da estratégia de combate à pobreza.

## **2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PARPA II**

6. A elaboração do PARPA II está a iniciar num momento crucial da história de Moçambique. Primeiro, decorreu já grande parte do período de implementação do PARPA 2001-2005, período importante mas de modo algum suficiente para permitir uma avaliação do sucesso dum instrumento de planeamento de médio prazo. Porém, o facto de se ter começado a preparação do novo PARPA, um ano antes da conclusão do que está ainda em curso, é em si indicativo da maturidade de certas rotinas de planeamento social e económico em Moçambique.

7. A elaboração do PARPA II iniciou num momento político particularmente importante porque na mesma altura iniciava também a campanha eleitoral, no âmbito das terceiras eleições multipartidárias legislativas e presidenciais. Estas eleições realizaram-se num ambiente

predominantemente ordeiro, competitivo e pacífico, tendo reforçado a confiança que Moçambique continuará a pautar por um ambiente de tolerância e estabilidade política.

8. Do ponto de vista do objecto de estudo deste documento, nomeadamente o conteúdo do PARPA II, o processo eleitoral poderá servir de referência para se reflectir sobre a qualidade do debate político que caracterizou a campanha eleitoral e, muito em particular, avaliar se, ou até que ponto, o PARPA I serviu de referência para os pronunciamentos eleitorais dos candidatos à presidência ou a deputados da Assembleia da República: Os dirigentes políticos fizeram alguma referência ao PARPA, por acharem que se tratava de um instrumento de diálogo político nacional útil, operativo e viável para o combate à pobreza em Moçambique? Algum dos partidos ou dos candidatos adiantou propostas concretas para tornar o PARPA mais relevante e efectivo, em termos de prioridades políticas económicas e de governação? De facto, o PARPA não inspirou, não constituiu motivo para debate político entre dirigente de diferentes partidos, neste caso na campanha eleitoral. Tendo em conta esta realidade, o que fazer para que se torne politicamente mais relevante, a nível dos órgãos de governação na nova legislatura, nomeadamente: presidência, governo, parlamento, administração pública, partidos políticos, e organizações cívicas?

9. É preocupante que a atenção dada à pobreza em Moçambique não tenha implicado uma reflexão específica nas últimas eleições, nem mesmo comentários e sugestões pontuais, sobre o que fazer para melhorar o PARPA. Mas o mesmo se pode dizer de outros documentos estratégicos de referência, sobretudo a Agenda 2025, documento que resultou de debates amplos a nível nacional, não há muito tempo. Tal como o PARPA, a Agenda 2025 também não motivou pronunciamentos de partidos e dirigentes políticos, na última campanha eleitoral.<sup>3</sup>

10. Como tornar estes e outros documentos estratégicos politicamente mais relevantes? Trata-se de uma questão fundamental que não pode ser resolvida com metodologias apenas, mas certamente com conteúdos claros e relevantes indispensáveis para que mereçam a atenção de quem de direito, nos momentos e forums apropriados. Se tal não acontece é preciso, primeiro que tudo, perceber as razões.

11. Como resultado das eleições legislativas e presidenciais de Dezembro 2004, o ano de 2005 inicia em Moçambique com um novo Parlamento, um novo Presidente da República e um novo Governo. Esta situação específica pode representar um momento particularmente interessante, sobretudo sabendo que o novo Presidente da República tem deixado claro estar determinado a cumprir com o seu compromisso eleitoral, o qual incluiu, de forma explícita, por exemplo a necessidade de mudança dos métodos de governação e gestão pública praticados. A título de exemplo, o Presidente Armando Guebuza, declarou no seu manifesto eleitoral:

No contexto da Reforma do Sector Público, em curso, vou empenhar-me no reforço dos mecanismos para o combate aos obstáculos ao desenvolvimento, entre os quais: o burocratismo, como meio de tornar a vida dos cidadãos difícil; o espírito de *deixa-andar*; a criminalidade; a corrupção e a sua pretensão de se tornar um meio alternativo de acumulação de riqueza" (Guebuza, *Savana*, 29.10.04).

12. O ano de 2005 poderá, deste modo, converter-se num ano importante de reflexões e também de acções centradas, no sentido de assegurar que a mudança de atitude e dos métodos

---

<sup>3</sup> Uma revisão rápida das declarações políticas e, em particular, dos compromissos eleitorais dos candidatos e dos partidos, revela que só "O Meu Compromisso: Quem sou Eu", de Armando Guebuza, candidato da Frelimo, fez uma (uma única) referência explícita à Agenda 2025. Porém, o PARPA não é mencionado explicitamente.

de funcionamento do sector público crie um ambiente de *deixar-fazer* mais e melhor no sector público com vista a um crescimento económico e desenvolvimento saudáveis.<sup>4</sup>

13. No que diz respeito à problemática da pobreza, e ainda sobre o rescaldo do processo eleitoral recente, um aspecto positivo merece ser realçado. Não obstante o PARPA ter sido praticamente ignorado durante a campanha eleitoral, a generalidade dos candidatos, independentemente das suas filiações partidárias, pronunciou-se de forma explícita e insistente sobre a necessidade de se tornar o combate à pobreza na prioridade principal da governação. Assim sendo, o problema da relevância do PARPA não parece situar-se na falta de consciência sobre a gravidade da pobreza em Moçambique, mas sim na dúvida que os instrumentos actualmente disponíveis e utilizados sejam válidos e efectivos.

14. Há de salientar também que, em 2003, foi concluído um processo muito amplo e profundo de produção de um documento de visão e estratégia para o desenvolvimento do país, a Agenda 2025, que situou a redução da pobreza no centro das suas prioridades. Este documento foi adoptado unanimemente na Assembleia da República, revelando um grande consenso, que facilitará a tradução das estratégias e objectivos de longo prazo traçados na Agenda 2025 para um horizonte de médio prazo no PARPA II.

15. A preparação do PARPA II surge ainda num bom momento, no âmbito dos debates internacionais, pois muito recentemente as Nações Unidas e doadores diversos têm avaliado a eficácia da implementação dos chamados Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (Millennium Development Goals - MDGs). Muito recentemente, o Governo Moçambicano reafirmou o seu compromisso e empenho com os MDGs que preconizam, entre outras metas concretas até 2015, a redução da pobreza absoluta para metade, o acesso de todas as crianças e conseqüente conclusão dum ciclo completo de ensino primário, a promoção da equidade entre os sexos e a maior autonomia das mulheres, e a redução em dois terços da mortalidade infantil. Enquanto certas metas parecem realizáveis dentro do período considerado, outras são muito mais difíceis de alcançar, a não ser que esforços adicionais e na direcção correcta sejam dispendidos.

16. As respostas que porventura melhor respondam às questões acima levantadas, fazem parte do rol de aspectos que poderá constituir o conteúdo do PARPA II. Existem fortes possibilidade de melhoria da qualidade, do realismo, da actualidade e da operacionalidade do conteúdo do novo PARPA.

### **3 CONCEITUALIZAÇÃO DA POBREZA**

17. Para que a análise do conteúdo do PARPA possa ser clara e eficaz, é importante começar por esclarecer alguns dos pressupostos subjacentes à conceitualização da análise da pobreza em Moçambique.

18. 'Pobreza', mais do que uma simples palavra, é um conceito; como tal, tem as características inerentes a qualquer conceito: é amplo, nublado e suficientemente vago para cobrir muitas possibilidades. Porém, certas pessoas ficam impacientes com conceitos. Aham que discutir conceitos é algo académico e abstracto, preferindo por isso acções concretas e mãos-à-obra (de Bono, 1999: 285). Só que tal posição, em análises visando definir estratégias,

---

<sup>4</sup> Na Cidade de Maputo, o slogan da Frelimo, "Á força da mudança!" passou a assumir conotações diferentes desde as últimas eleições autárquicas, com a reeleição da Frelimo mas com um novo Presidente do Município, o Dr. Eneas Comiche. De igual modo, com a recondução da Frelimo ao poder e a eleição dum novo Presidente da República, esperam-se mudanças mais amplas e de carácter nacional priorizando a eficiência e melhor governação.

neste caso estratégias de combate à pobreza em Moçambique, ignora que os conceitos servem para identificar alternativas concretas para a acção. Se os conceitos são usados de forma muito restrita e inadequada, corre-se o risco de apenas discutir detalhes. E ao passar de detalhe em detalhe, em vez de simplificar a análise, acaba-se por complicá-la. Por isso, para que o conteúdo do PARPA II melhore, em termos de relevância e eficácia, é necessário que o próprio conceito de pobreza ajude a estabelecer-se uma base analítica mínima para a determinação da direcção, propósito e quadro geral de concepção e acção da estratégia de luta contra a pobreza.

19. A clarificação do conceito da pobreza é importante por duas razões adicionais à anterior. Primeiro, um mesmo conceito pode dar origem a diversas perspectivas analíticas e, conseqüentemente, diferentes definições operacionais e diferentes abordagens. Segundo, por vezes procura-se alcançar objectivos realmente diferentes uns dos outros, ou então encontra-se solução para uma parte dos problemas apenas, enquanto outra ou outras partes são ignoradas. Dito de maneira diferente, por vezes, os decisores políticos e planificadores confrontam-se com argumentos divergentes, ou com diferentes propostas e sugestões concretas, para o mesmo tipo de questões ou problemas; outras vezes, porém, eles confrontam-se com argumentos divergentes porque as próprias questões levantadas e discutidas estão relacionadas com problemas realmente diferentes uns dos outros (Wuyts, 2004: 2-5). Isto explica, sobretudo no caso específico do PARPA I, que certos aspectos do seu conteúdo tenham suscitado bastante debate e controvérsia, o que é inevitável quando as análises sobre pobreza não são adequadas e devidamente articuladas, quer por fraqueza analítica, quer porque os conceitos de base se opõem, quer ainda porque os objectivos dos seus autores divergem em conteúdo ou nos métodos e vias de concretização dos seus objectivos.

20. Para exemplificar o ponto anterior, basta referir dois aspectos que têm suscitado controvérsias diversas, quando se avalia o conteúdo do PARPA I. Um exemplo diz respeito aos chamados temas transversais, ou seja temas que abrangem diversas áreas, tais como: as questões de género e do meio ambiente. Vários autores têm insistido que o género e o ambiente não estão devidamente considerados no PARPA I, mas a insatisfação persiste, tanto da parte destes como dos que directamente respondem pela elaboração do conteúdo do PARPA. Por outro lado, as questões relacionadas com as desigualdades e disparidades sociais também têm suscitado muita controvérsia. Parte destas questões estão relacionadas com a problemática do género, atrás referida, mas existem várias outras formas de polarização, desigualdade e exclusão social, incluindo: regionais, étnicas, raciais, profissionais, entre outras.

21. As ideias dominantes, ou antes disso, os próprios conceitos mais influentes na definição duma estratégia, determinam a natureza e a amplitude das escolhas políticas específicas. Se as linhas (direcções) da argumentação que as análises abrem (ou fecham), e os resultados que se consegue extrair, ao seguir certas direcções, não ficam devidamente esclarecidas, o produto final (a estratégia) dificilmente pode ser satisfatório para os principais intervenientes. Tal esclarecimento pode ser conseguido através duma caracterização sistemática e criteriosa dos conceitos usados e das abordagens mais relevantes, incluindo os pressupostos subjacentes aos elementos estruturantes das ideias veiculadas.

22. Após uma revisão cuidada da literatura moderna sobre a análise da pobreza, em articulação com as questões levantadas nas entrevistas e debates, realizados no âmbito da preparação deste documento, procurou-se encontrar um método de análise simples, mas suficientemente capaz de ajudar os analistas a saberem o que estão a discutir em cada momento, facilitando assim a sistematização e abrangência da conceitualização da pobreza. O método consta, primeiro, na identificação e classificação dos conceitos sobre pobreza no próprio PARPA I. Em segundo lugar, na apreciação destes em relação às diversas abordagens na conceitualização e teorização sobre sobre pobreza, tanto a nível nacional como internacional.

23. Para facilitar a caracterização e classificação conceptual e analítica da pobreza o método aqui usado recorre às interações conceptuais apresentadas na Tabela 1, a qual organiza os quatro pólos ou dimensões propostos por Wuyts (2004: 3) para efeitos de comparação e relacionamento e esclarecimento.<sup>5</sup>

<b>Tabela 1: Tabulação das Dimensões Conceptuais Relevantes Para a Análise da Pobreza</b>		
	<b>Pobreza como falta de recursos 2(a)</b>	<b>Pobreza como produto das desigualdades sociais 2(b)</b>
<b>Pobreza como (estado de) situação 1(a)</b>	X	X
<b>Pobreza (empobrecimento) como processo 1(b)</b>	X	X

Fonte: Wuyts, 2004: 3

24. Cada célula na Tabela 1 situa-se na intersecção de duas dimensões específicas, permitindo situar os conceitos e definições operacionais, a fim de perceber até que ponto são (ou não) tomados em consideração no PARPA I. Após isso, os méritos e deméritos da conceitualização da pobreza no PARPA I poderão ser melhor compreendidos, se as interações da Tabela 1 forem relacionadas com as abordagens modernas sobre pobreza mais influentes e úteis para a conceitualização da pobreza no conteúdo do PARPA II.

25. **O que é a pobreza no PARPA I?** A definição de pobreza no PARPA I inspirou-se na definição oficial de pobreza adoptada pelo 1º estudo nacional de avaliação da pobreza e bem-estar em Moçambique, o chamado IAF 1996-97. Assim, para o PARPA I, pobreza é:

*a incapacidade dos indivíduos de assegurar para si e os seus dependentes um conjunto de condições básicas mínimas para a sua subsistência e bem-estar, segundo as normas da sociedade* (MPF, 2001: 10).

26. Para efeitos de medição, o PARPA I adianta ainda que o *consumo per capita* (ou seja, consumo total do agregado familiar dividido pelo número de membros), tal como no IAF 1996-97, serve de medida básica aproximada do bem-estar individual, permitindo classificar os indivíduos em pobres ou não-pobres, em conformidade com a definição e medida de linha de pobreza fixada em termos de consumo per capita.<sup>6</sup>

27. Existem actualmente vários outros indicadores de medição da pobreza, a que o PARPA I também faz referência: pobreza absoluta ou relativa, pobreza proporcional e pobreza humana, entre outros. Estes indicadores pressupõem o acesso aos serviços públicos, acesso a recursos indispensáveis ao bem-estar da população, e acima de tudo, pelo menos alguns deles, permitem considerar outras dimensões sobre a qualidade de vida das pessoas, para além do acesso a recursos básicos (materiais e financeiros). Tais dimensões incluem, por exemplo, as

<sup>5</sup> Existem outros modelos analíticos mais ou menos abrangentes sobre pobreza. Por exemplo, o PNUD, no seu Relatório de Desenvolvimento Humano 1997, destaca três perspectivas sobre a pobreza: perspectiva do rendimento; perspectiva das necessidades básicas; perspectiva das capacidades. Porém, opta-se aqui pelo método de análise de Wuyts e seus colaboradores, por parecer suficientemente simples e abrangente para o tipo de reflexão metodológica com vista a preparar-se o conteúdo do PARPA II. Quem quiser conhecer e aprofundar melhor os aspectos relativos ao método de Wuyts deverá consultar o "Module 1: Conceptualising Poverty" editado por Bridget O'Laughlin & Marc Wuyts (2004), no âmbito do curso designado *Tanzania Diploma in Poverty Analysis*.

<sup>6</sup> Uma linha de pobreza é uma linha desenhada num determinado nível de rendimento ou num determinado valor do consumo. Os agregados cujo nível de rendimento ou o valor do consumo caíam abaixo da linha de pobreza são considerados pobres. Os agregados com rendimento ou valor do consumo acima dessa linha são definidos como não pobres. À linha de pobreza é, então, atribuído um valor monetário (MPF, 2001: 10).

oportunidades de participação, auto-estima, segurança, questões de desigualdade e “exclusão” social, entre outras.

28. A definição operacional de pobreza no PARPA I será, de seguida, debatida com objectivo específico de responder pelo menos às seguintes questões importantes para o PARPA II:

- Quais as características do conceito de pobreza prevalecente no PARPA I?
- A conceitualização de pobreza no PARPA I é adequada e suficientemente abrangente, ou precisa de ser modificada? Ela é aceite pelos parceiros que têm sido chamados, ou se oferecem, para contribuir com propostas e sugestões sobre a conceitualização da pobreza em Moçambique?

### 3.1 POBREZA COMO SITUAÇÃO E POBREZA COMO PROCESSO

29. Em conformidade com o quadro analítico enunciado acima, comecemos por considerar a noção de pobreza como (estado de) situação versus pobreza como processo (empobrecimento) e causalidade. Pobreza como estado de situação transporta-nos para um conjunto de imagens muito específicas sobre as condições de vida das pessoas: falta de recursos, bens materiais ou dinheiro, condições de vida por vezes sub humanas, escassez de meios de sustento pessoal, necessidade de ajuda, ou exclusão. Se bem que existam diversas maneiras de definir as condições de vida da população, de uma maneira geral, a consideração da situação da pobreza orienta-nos para certas questões e afastam-nos de outras: Quem são os pobres? Quantos são e onde vivem os pobres? Como medir e onde fixar a linha divisória da pobreza, entre pobre e não-pobre? Quais as características do pobre? Qual a prevalência e incidência da pobreza? Em resumo, este tipo de questões direcciona a análise para aspectos relacionados com medição, grandeza, estado de situação num determinado momento ou lugar, incidência, características e estrutura. O importante a reter aqui é que todas estas questões estão principalmente relacionadas com interrogações sobre ‘quem?’, ‘quantos?’, ‘o quê?’ e ‘onde?’.

30. No PARPA I, a análise da pobreza como (estado) de situação é bastante notória e predominante. Para isso contribuiu, pelo menos em parte, o recurso que se fez aos resultados do IAF 1996-97, o qual proporcionou a primeira vez de dados estatisticamente representativos sobre a pobreza e bem-estar em Moçambique. O PARPA II deve preservar este aspecto positivo da abordagem da pobreza como estado de situação, agora enriquecido com dados ainda mais actualizados, resultantes do 2º IAF, realizado em 2002-03 (MPF, 2004). A análise da situação da pobreza no PARPA II poderá, assim, assentar numa base estatística representativa e actualizada, com a vantagem de se poder contar com os resultados da comparação da situação da pobreza em dois momentos diferentes, 1996-97 e 2002-03.

31. Entretanto, para que uma estratégia de combate à pobreza possa ser adequada, eficaz e realista, não basta caracterizar e descrever as situações mais superficiais sobre um ou mais períodos. Isto é particularmente importante porque a explicação dos processos, das causas e dos mecanismos que estruturam as características e situações identificadas podem ser várias e, muitas vezes, os factores determinantes mais importantes nem tão pouco coincidem com o que à primeira vista pensamos a partir do senso comum. Na verdade, pobreza como ‘processo’ e ‘causalidade’, projecta-nos para aspectos geralmente muito diferentes dos considerados numa análise da pobreza como estado de situação. Questões como as seguintes devem ser analisadas: os agregados familiares camponeses são sustentados principalmente pela mulher ou pelo homem, ou por ambos e outros familiares? A fonte principal do rendimento familiar dos pobres é a actividade por conta própria ou a actividade assalariada, ou ambas? O camponês que decide imigrar para um país vizinho, como forma de contrariar o empobrecimento do seu agregado familiar porque não consegue vender a produção em que investiu o seu dinheiro; o

pequeno produtor confrontado com uma decida brusca e substancial dos preços internacionais dos seus produtos; os trabalhadores assalariados que perdem o emprego, porque ficam incapacitados de trabalhar, por exemplo devido a acidentes de trabalho. Em suma, neste caso a atenção vira-se para os mecanismos de funcionamento, os processos e as relações individuais ou sociais que resultam na ou da pauperização das pessoas. São questões sobre o que torna as pessoas mais ou menos pobres, como se tornam mais ou menos pobres, o que origina a vulnerabilidade ou insegurança social das pessoas, entre muitas outras. Tais questões relacionam-se com inferências, correlações e causalidades, geralmente representadas por interrogações do tipo ‘porquê?’, ‘para quê?’ e ‘como?’.

32. Quando se avalia o PARPA I em conformidade com a interacção atrás enunciada – situação versus processo/causalidade), verifica-se que, de uma maneira geral, o conteúdo a análise sobre pobreza assenta quase que exclusivamente nos aspectos situacionais e praticamente na, ou muito pouco, na consideração criteriosa e justificada das inferências e relações de causalidade mais importantes. Os dois pólos da interacção aqui considerada – estado de situação e processo/causalidade - não opostos, muito menos antagónicos. Qualquer estado de situação resulta geralmente duma sequência contínua de processos, e, por sua vez, um certo processo é determinado ou influenciado pelo estado inicial dos fenómenos. Por isso, é indispensável que que a adopção destas duas formas de abordar os problemas seja feita de forma equilibrada.

33. Isto poderá ser facilitado pela disponibilidade de dados recentes, do IAF 2002-03 publicado em 2004, mas mesmo assim não é suficientemente. A questão não se resolve colocando aos números em paralelo, para sugerir ao leitor que a evolução e os processos dos indicadores se direccionam, ou não, no sentido esperado. Por exemplo, questões como a seguinte: Os mais pobres dos pobres moçambicanos são mais pobres por serem analfabetos, ou vice-versa, permanecem analfabetos porque são os pobres? Este tipo de questões necessita de respostas fidedignas e adequadas.

34. Em suma, no tocante à interacção entre pobreza como situação e pobreza como processo a lição a reter do PARPA I é que a credibilidade da estratégia no PARPA II irá, em parte, depender muito do uso equilibrado entre estas duas formas de abordar a pobreza em Moçambique. O conteúdo do PARPA II deve exprimir um maior equilíbrio entre os aspectos descritivos e analíticos que os dados disponíveis permitem inferir sobre a situação da pobreza em Moçambique, or um lado, e sobre os factores determinantes do nível de pauperização actual da população moçambicana, resultante da dinâmica dos processos, causas mecanismos de interdependência e relacionamento entre as pessoas e os grupos sociais no país.

### **3.2 POBREZA COMO FALTA DE RECURSOS E POBREZA COMO PRODUTO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS**

35. A segunda interacção, no método aqui utilizado, é mais complexa e, em muitos casos, talvez mesmo dicotómica, o que por vezes a torna mais controversa e difícil de debater. Isto acontece porque geralmente envolve duas ou mais abordagens de pobreza bastante diferentes, se não mesmo, opostas e antagónicas, em termos de pressupostos analíticos e objectivos políticos.

36. Pobreza percebida como ‘falta de recursos diz respeito a ‘insuficiência’ ou a uma certa condição que caracteriza as pessoas que não possuem o mínimo necessário para conseguir um padrão de vida decente na sociedade. Independentemente do leque de variações relativas à “falta de recursos”, o importante a reter desta perspectiva é o facto da pobreza ser vista como uma característica ou atributo do próprio pobre, característica esta definida geralmente e apenas relativamente à escassez ou falta de recursos. Em outras palavras, o que define os pobres como

um grupo social é principalmente uma relação das pessoas com as coisas (recursos) e não relações entre as próprias pessoas. Assim, os pobres são vistos como um grupo em si mesmo, caracterizado por insuficiência de bens e recursos e, por isso, distinto dos não-pobres, ou seja, as pessoas que possuem recursos e bens minimamente suficientes.

37. O corolário importante deste tipo de abordagem da pobreza, como insuficiência ou escassez de recursos, é que em princípio se pode imaginar uma sociedade em que todas as pessoas, ou a grande maioria, sejam pobres.<sup>7</sup> Esta é claramente a abordagem dominante no PARPA I. Por exemplo, no parágrafo 35.3 do PARPA I, relativamente às percepções qualitativas sobre pobreza, afirma-se: “O estabelecimento de um perfil de pobreza foi dificultado por um discurso hegemónico em todos os lugares de que *‘todos eram pobres’*”. Noutras partes do texto, ainda sobre as percepções de pobreza, o PARPA I afirma existirem variações segundo as zonas de inquérito, e classifica os aspectos relacionados com a condição de pobre ou não-pobre em três grupos: bens materiais; fontes de rendimento; e relações sociais/estado civil.

38. A generalidade da análise da pobreza no PARPA I apoia-se numa perspectiva de falta de recursos. Tal como no caso da interacção anterior, a opção por uma abordagem da pobreza como falta de recursos tende a circunscrever o bem-estar individual, ou da população em geral, em torno duma linha de pobreza, definida em termos de consumo per capita (ou rendimento), o que resulta numa classificação das pessoas na simples diferenciação entre: pobres e não-pobres.

39. Todavia, representantes dos parceiros insistem frequentemente na necessidade de considerar os aspectos relativos às desigualdades social, sobre as quais o PARPA I praticamente não se pronuncia, ou quando o faz, é de forma pontual e numa perspectiva muito questionável. Por exemplo, o PARPA I utiliza o termo ‘desigualdade’ na página. 14, quando descreve as medidas de pobreza, nomeadamente o *Índice de severidade da pobreza*<sup>8</sup>, adiantando que é uma medida ‘sensível às desigualdades entre os pobres e às mudanças destas desigualdades’. Ainda na página 14, o PARPA comenta sobre os indicadores de bem-estar não baseados no consumo, afirmando que tais indicadores indicam, por exemplo, que três em cada quatro mulheres moçambicanas são analfabetas e que as taxas de mortalidade infantil e materna permanecem altas. Mas o tratamento dado às questões da desigualdade é mais em termos geográficos do que sociais, destacando, como se pode ler, a ‘desigualdade no nível de bem-estar entre as zonas urbanas e rurais’.

40. Não é por acaso que a secção no PARPA I, com maior destaque para a questão das desigualdades, surge sob o título: “Contexto Territorial”, na qual se pode ler: “A característica mais marcante do território moçambicano é a desigualdade económica e social entre a aglomeração urbana de Maputo e Matola e o resto do país.” O texto adianta ainda que a desigualdade é fruto de vários factores, mas apenas nomeia de forma explícita a guerra, para imediatamente concluir que esta ‘veio acelerar processos que já estavam em andamento’. Que processos foram e são esses? Nada é adiantado no texto do PARPA I, a não ser o seguinte: “Isto caracteriza um problema que doravante será permanente para Moçambique”. Mas que problema é este? Certamente, é o problema das desigualdades sociais, e não apenas um problema de ‘desequilíbrios regionais’, ou ‘assimetria regionais’, como geralmente surge nos discursos políticos e certas pesquisas.

<sup>7</sup> Wuyts ilustra este corolário referindo-se ao livro “The African Poor. A History” (1987), no qual o autor, o historiador John Iliffe, considera o pobre em termos de escassez física e argumenta poder considerar que “a história da África pobre” corresponde à história de toda a África. Esta perspectiva sugere que a pobreza foi e é um fenómeno praticamente universal na África pré-colonial, colonial e pos-colonial.

<sup>8</sup> Ou do quadrado da pobreza diferencial –*squared poverty gap index* - definido como a média do quadrado dos défices proporcionais da pobreza)

41. É verdade, convém reconhecer, o PARPA I contém algumas referências a conceitos que, em princípio, o PARPA II poderá resgatar para uma análise mais sistemática e abrangente das desigualdades sociais, como por exemplo, os conceitos “vulnerabilidade” e “exclusão social”. Na página 5 do PARPA I pode-se ler:

A visão estratégica enfatiza a redução da pobreza absoluta, definida em termos de carência materiais e falta de capacidades e oportunidades. Mas em simultâneo a estratégia contém importantes elementos cobrindo outras dimensões básicas da pobreza, nomeadamente a **vulnerabilidade** e **empowerment** (PARPA I, p. 5)

42. Contudo, analisando a perspectiva em que o conceito ‘vulnerabilidade’ é usado no PARPA I, limita-se exclusivamente a desastres e choques naturais e à insegurança alimentar crónica. Em contra partida, o único momento em que a palavra ‘rico’ é utilizada, como referência à estratificação social, é para dizer que, de acordo com as comunidades, as pessoas são geralmente classificadas em três grupos (pobres, médios, ricos). Contudo, enquanto em certas partes do PARPA I veicula-se, nem que seja de forma hesitante e muito tímida, que a percepção de estratificação social e pobreza se relaciona com a envolvente sócio-económica e cultural; noutras partes, por exemplo quando se refere aos resultados da Avaliação Participativa da Pobreza (APP) de 1995-96, o PARPA I limita-se a descrever a percepção dos inquiridos nos seguintes termos:

... os pobres são aqueles que não podem trabalhar por causa de deficiência física, idade ou doença ou estado civil (viúvas); em outros casos a pobreza é percebida como o facto de trabalhar muito duramente obtendo rendimentos muito fracos, por exemplo, por causa de clima adverso ou falta de meios, ou é associada a um dos sintomas extremos, a fome. Inclusivamente existem visões da pobreza como produto das raízes, a origem familiar, como uma espécie de predestinação. Contudo, também existe uma percepção mais material da pobreza, no sentido de não possuir alguns bens essenciais, comida suficiente, roupa, ou inclusivamente não ter filhos ou qualquer fonte de rendimento alternativa ... (PARPA I, #. 35.3, p.12).

43. Em resumo, a despeito das referências às percepções subjectivas das pessoas, reunidas através de inquéritos, o PARPA I não dá a devida consideração à perspectiva de pobreza como produto da desigualdade social, nas suas diferentes dimensões. Aqui parece residir, em grande parte, a razão das críticas dos especialistas de género ou outros analistas sociais, preocupados com as formas de polarização ou exclusão social que identificam na sociedade Moçambicana.

44. Este assunto será retomado mais adiante, pois parece importante, para uma maior aceitação e relevância do PARPA II, da parte dos diferentes parceiros, que as insistentes críticas às limitações de abordagem do PARPA I sejam adequadamente consideradas, o que implica abrir, em vez de fechar o debate, ao leque de perspectivas alternativas úteis para a compreensão correcta da realidade da pobreza em Moçambique. De imediato, porém, o que parece importante reter da perspectiva sobre pobreza como produto da desigualdade social, não é o tipo da desigualdade (se é de género, profissional, étnica, ou de classe), mas o facto de, contrariamente à abordagem da pobreza no outro pólo da dicotomia, neste caso a pobreza é vista como sendo produto das relações entre as próprias pessoas. Se existem coisas (bens, dinheiro, activos, etc.) envolvidas, o acesso a elas não surge como uma relação entre pessoas e coisas, mas sim como uma relação entre as pessoas inseridas numa dada sociedade.

### **3.3 POBREZA COMO FENÓMENO MULTI-DIMENSIONAL**

45. O PARPA I contém alguns parágrafos (e.g. #34 e #35) que declaram que a pobreza é um fenómeno multi-dimensional; como mostra a Caixa 1, extraída do próprio texto do PARPA I, os

conceitos e indicadores técnicos de medida da pobreza nela mencionados, sugerem reflectir múltiplas dimensões de pobreza.

### Caixa 1: O que é a pobreza?

Definição em Moçambique: “incapacidade dos indivíduos de assegurar para si e os seus dependentes um conjunto de condições básicas mínimas para a sua subsistência e bem estar, segundo as normas da sociedade”.

Outras definições: “Falta de rendimentos necessários para satisfazer necessidades alimentares básicas, ou requerimentos calóricos mínimos” (*Pobreza Absoluta ou Extrema*, em termos de rendimento); “Falta de rendimento suficiente para satisfazer necessidades alimentares e não alimentares essenciais, de acordo com o rendimento médio do país (*Pobreza Relativa*); “Falta de capacidades humanas básicas, como analfabetismo, má nutrição, esperança de vida reduzida, saúde materna fraca, incidência de doenças preveníveis, com medidas indirectas tais como acesso à bens, serviços e infra-estruturas necessárias para atingir capacidades humanas básicas – saneamento, água potável, educação, comunicações, energia, etc. – (*Pobreza Humana*).

MPF, PARPA, 2001: 10

46. Porém, a reflexão anterior deixa claro que não basta declarar que a pobreza é um fenómeno multi-dimensional para que a multi-dimensionalidade seja devidamente expressa e visível, neste caso, no PARPA I. A literatura recente disponível (Bell, 2003; Barungi et al., 2005; CEC, 2004, 2003; G20, 2004; GCGroup, 2004;) e as entrevistas realizadas no âmbito deste trabalho, destacam a necessidade de se tomar em consideração a multi-dimensionalidade da pobreza em Moçambique, numa forma mais equilibrada, efectiva e abrangente. Só assim as diferentes vozes de opinião, individuais ou organizacionais, representativas dos parceiros chamados, ou directamente envolvidos, na definição, monitoria e avaliação da estratégia de combate à pobreza em Moçambique, poderão sentir que o PARPA toma em consideração as suas perspectivas.

47. Antes de entrar na consideração de casos específicos, e para não alongar a presente reflexão, a forma mais sintética e sistematiza de tomar em consideração as abordagens modernas de pobreza mais importantes para o debate sobre o PARPA é concentrar em aspectos mais ou menos relevantes para as perspectivas importantes neste debate. Para isso, pode-se começar por localizar primeiro em que quadrante situar o PARPA I, em termos do quadro das duas interacções dicotómicas utilizadas nesta reflexão. Em segundo lugar, as duas interacções dicotómicas podem ser associadas, para efeitos de contextualização e maior generalização analítica, com algumas das abordagens téticas mais influentes nos debates internacionais sobre pobreza actuais; tais debates influenciam, directa ou indirectamente, os debates internos que existem e, certamente irão surgir, no processo de preparação do PARPA II. Em terceiro lugar, e antes de terminar esta secção sobre a conceitualização da pobreza, pode-se identificar duas ou três opções metodológicas alternativas, para apreciação no debate a que este documento deverá ser submetido.

POBREZA como	Produto de	
	Falta de Recursos	Desigualdades sociais
Situação	PARPA I	?
Processo		?

48. Quanto à localização do PARPA I no quadrante que melhor reflecte a sua conceitualização da pobreza, a Tabela 2 situa-o na intersecção das abordagens da pobreza como situação e como produto da falta de recursos. O quadrante na intersecção das abordagens como processo e como falta de recursos, pelo menos em certas passagens do texto do PARPA I, também pode ser considerado aplicável. Mas sobre os outros dois quadrantes, o texto do PARPA I não possui evidências suficientes, para se concluir que as abordagens nelas incluídas foram tomadas em consideração.

49. As duas interacções dicotómicas utilizadas até aqui podem ser inseridas num contexto analítico mais amplo, definido pelas abordagens téticas mais influentes nos debates internacionais sobre pobreza actuais. O artigo de Laderchi et al. (2003),<sup>9</sup> fornece uma boa síntese comparativa de quatro perspectivas sobre a definição e a medição da pobreza, nomeadamente: monetarista, das capacidades, da exclusão social, e abordagens participativas. Cada uma destas perspectivas contem pressupostos e juízos que nem sempre são explícitos, mas as suas abordagens e métodos têm implicações políticas diferentes e identificam pessoas diferentes como sendo pobres e, conseqüentemente, como alvo de programas específicos. Isto é consistente com a ideia subjacente a esta reflexão, segundo a qual o conceito e definição operacional de pobreza são importantes para a definição de estratégias de redução e erradicação da pobreza.

50. Para não alongar demasiado o texto, a Tabela 3 identifica a localização de cada uma das quatro perspectivas, que se afigura mais adequada, no quadro analítico apresentado na Tabela 1.<sup>10</sup>

<b>Tabela 3: Localização de Quatro Perspectivas sobre Pobreza no Quadro Analítico das Interações da Tabela 1</b>		
	<b>OBSERVAÇÕES</b>	<b>QUADRO ANALÍTICO</b>
<b>Perspectiva Monetarista (PM)</b>	Esta abordagem localiza-se claramente no primeiro quadrante, na intersecção da abordagem da pobreza como situação e como produto da falta de consumo ou rendimento (privado). A definição de linha de pobreza incide bem neste 1º quadrante. Pobres são as pessoas com falta de rendimento suficiente	
<b>Perspectiva das Capacidades (PC)</b>	Em relação à dicotomia entre pobreza como situação versus pobreza como processo, a PC localiza-se principalmente no 1º Quadrante, com algumas mas pouca possibilidade de situar-se também no segundo quadrante. Em relação à dicotomia entre pobreza como falta de recursos e pobreza como produto da desigualdade social, Laderchi et al. (2003) destacam o carácter individualista da PC relativamente à ideia de se assegurar um nível mínimo de qualidade de vida. A possibilidade de se considerar a desigualdade social existe, mas depende do autor.	
<b>Perspectiva da Exclusão Social</b>	Em relação à dicotomia entre pobreza como falta de recursos e pobreza como produto da desigualdade	

<sup>9</sup> Caterina Ruggeri Laderchi, Ruhi Saith and Francês Stewart (2003). 'Does it matter that we don't agree on the definition of poverty? A comparison of four approaches'. Working Paper nº 107. [Queen Elizabeth House, University of Oxford, UK](http://www.queens.ox.ac.uk/~elizabethhouse/).

<sup>10</sup> Para melhor entendimento do argumento principal de cada perspectiva, e sobretudo das diferenças entre elas, veja o artigo de Laderchi et al. (2003).

<b>(PEXS)</b>	<p>social, a PES está intrinsecamente enraizada nas relações de desigualdade. Como conceito não há dúvida que tem um conteúdo eminentemente relacional.</p> <p>Quanto à dicotomia entre pobreza como situação versus processo, a exclusão social preocupa-se com a dinâmica da pobreza e, por isso, orienta-se directamente para o processo.</p> <p>Como Laderchi et al. (2003: 22) o conceito de exclusão social é, entre os conceitos sobre privação, o menos bem-definido e mais difícil de interpretar. Apresenta grandes dificuldades de definição e medição, sobretudo em países subdesenvolvidos por causa das dificuldades de determinar normalidade.</p>	<table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <tr> <td style="text-align: center;">?</td> <td style="background-color: #cccccc;"></td> </tr> <tr> <td style="background-color: #cccccc;"></td> <td style="background-color: #cccccc;"></td> </tr> </table>	?			
?						
<b>Perspectivas Participativas (PPs)</b>	<p>Em relação à dicotomia entre pobreza como falta de recursos e pobreza como produto da desigualdade social, as PPs não é claro onde situar as diferentes abordagens participativas, quer por muitas vezes serem subjectivas quer porque geralmente colocam questões sobre um ou o outro pólo.</p> <p>Quanto à dicotomia entre pobreza como situação versus processo, Laderchi et al. (2003: 22) argumentam que as PPs geralmente prestam atenção aos processo e causas, bem como às situação e resultados.</p>	<table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <tr> <td style="text-align: center;">?</td> <td style="text-align: center;">?</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">???</td> <td style="text-align: center;">???</td> </tr> </table>	?	?	???	???
?	?					
???	???					
<p><b>Fonte:</b> Laderchi et al.(2003), Wuyts, 2004.</p>						

51. Do ponto de vista duma abordagem multi-dimensional e que, do ponto de vista duma estratégia e programa de acção como o PARPA, parece importante fazer justiça e procurar-se, tanto quanto possível, tomar-se em consideração e acomodar as diferentes abordagens. Só assim o texto do PARPA II poderá ser considerado inclusivo e abrangente, em vez de exclusivo, demasiado tendencioso para uma determinada concepção, em detrimento das restantes abordagens. Tal como já foi referido anteriormente, só será possível conseguir uma qualidade satisfatória para os parceiros duma escolha final do texto do PARPA II ampliando, em vez de limitando, o leque de alternativas.

52. A partir das generalizações deduzidas das quatro perspectivas que se acaba de considerar, uma forma de melhorar o conteúdo conceptual do PARPA II será garantir que o texto final do PARPA II procure tomar em consideração o essencial do conteúdo das quatro, como se ilustra na Tabela 4.

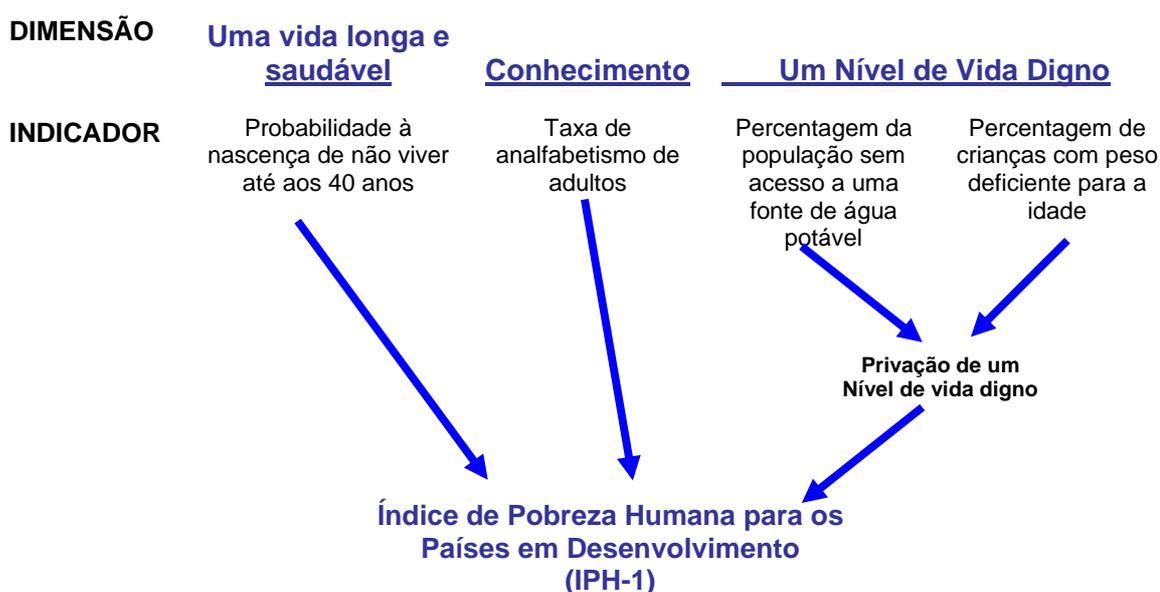
53. Primeiro, a preservação dos aspectos relacionados com a perspectiva monetarista garantiria que os aspectos positivos do PARPA I, sobretudo em relação às medidas, metas e indicadores como pobreza absoluta, linha de pobreza, entre outros, fossem preservados no novo PARPA.

<b>Tabela 4. Proposta para Uma Abordagem Multi-Dimensional da Pobreza no PARPA II</b>		
<b>POBREZA como</b>	<b>Produto de</b>	
	<b>Falta de Recursos</b>	<b>Desigualdades sociais</b>
<b>Situação</b>	<div style="border: 2px solid black; width: 100px; height: 100px; margin: 0 auto; background-color: #cccccc; display: flex; align-items: center; justify-content: center;"> <b>PARPA II</b> </div>	
<b>Processo</b>		

54. Segundo, o fundamental do conteúdo da perspectiva monetarista, particularmente o foco no consumo/rendimento per capita, pode em parte ser tomado em consideração pela perspectiva das capacidades, se bem que esta última representa um avanço significativo na análise da pobreza, proporcionando um quadro analítico mais amplo e coerente com as dimensões de privação humana. Além disso, como argumentou Amartya Sen (1999) o consumo e o rendimento

devem ser vistos como um meio e não um fim em si. Esta perspectiva foi, e continua a ser operacionalizada com grande sucesso, através dos Relatórios de Desenvolvimento Humano do PNUD (1997, 2004). A Tabela 5 ilustra as dimensões da pobreza humana, como expressão da privação da qualidade de vida. Como conceito inclui muitos aspectos que não podem ser todos medidos com precisão e objectividade. Para além disso, algumas dimensões fundamentais de pobreza humana estão excluídas do índice de pobreza humana incluem, por exemplo, a falta de liberdade política, incapacidade de participar na tomada de decisões, falta de segurança pessoal, incapacidade de participar na vida da comunidade, e ameaças à sustentabilidade e equidade entre as gerações (UNDP, 1997: 17).

**Tabela 5: Conceito e Medida da Pobreza Humana**



55. Terceiro, as abordagens da pobreza como produto da desigualdade social, tanto as que destacam a exclusão social como diferentes perspectivas participativas, poderão ser compatibilizadas, pelo menos em parte, com o contexto criado pela perspectiva das capacidades. Segundo a perspectiva das capacidades, pobreza representa a ausência de algumas capacidades básicas para funcionar, incluindo falta de oportunidade para uma pessoa realizar alguns níveis mínimos aceitáveis desse funcionamento. As funções relevantes para esta análise variam desde as físicas como estar bem alimentado, estar vestido adequadamente, abrigado e evitar a mobilidade previsível, até realizações sociais mais complexas, tais como participação na vida da comunidade. Com defende o PNUD, no *Relatório de Desenvolvimento Humano 1997*: 'A abordagem pelas capacidades reconcilia as noções de pobreza absoluta e relativa, já que a privação relativa de rendimento e de bens pode conduzir a uma privação absoluta das capacidades mínimas (PNUD, 1997: 16).

### 3.4 IMPLICAÇÕES DUMA ABORDAGEM REALMENTE MULTI-DIMENSIONAL

56. Da reflexão anterior pode-se extrair duas lições importantes para o conteúdo do PARPA II. Por uma lado, a análise sobre pobreza no PARPA II deve revelar maior equilíbrio, tanto na consideração dos elementos que permitem caracterizar a situação actual da pobreza em Moçambique como os elementos relacionados com os factores determinantes da pauperização, a fim de se poder identificar os estrangulamentos e obstáculos simultaneamente importantes e mais decisivos a serem considerados na estratégia de combate à pobreza no país. Por outro

lado, o PARPA II deve conter um postura intelectual aberta, evitando alinhar por uma única abordagem analítica em termos de explicação do fenómeno da pobreza em detrimento de outras abordagens, sobretudo quando estas representam grupos de interesses sociais específicos e merecedores de atenção. Só assim o PARPA II poderá reivindicar possuir uma abordagem multi-dimensional da pobreza. A este respeito, é importante ir além de meras declaração retórica, em que se afirma e reafirma que a pobreza é um fenómeno multi-dimensional, mas na prática os conceitos e o quadro analítico utilizados não evidenciam coerência, sistematização e abrangência, e sobretudo abertura a abordagens múltiplas e diferentes.

57. Para evitar alongar demasiado o presente documento, seguidamente enumeram-se alguns exemplos específicos, sobre como a conceitualização da pobreza no PARPA II poderá ser substancialmente melhorada numa perspectiva multi-dimensional:

**1. Inconsistência entre o conceito de pobreza e o plano de acção.** Vários analistas e entrevistados têm criticado a fraca consistência entre o conceito de pobreza, por um lado, e a sua operacionalização no quadro analítico (objectivos específicos, pilares e prioridades) e plano de acção do PARPA, por outro. Por exemplo, os representantes dos empresários (CTA) criticam a inconsistência entre o conceito de pobreza no PARPA I e a forma como este é operacionalizado no corpo analítico (objectivos e áreas prioritárias) e no plano de acção. Por um lado, a definição de pobreza destaca a incapacidade dos indivíduos assegurarem condições básicas mínimas de sobrevivência e bem-estar. Por outro lado, o quadro analítico e o plano de acção centra-se principalmente nos 'bens públicos', tais como educação, saúde, e infra-estruturas, enquanto os factores determinantes para que os indivíduos possam aumentar e melhorar o seu consumo ficam secundarizados. Para certos representante dos empresários, o PARPA I serviu como instrumento de mobilização de recursos externos para benefício do sector público, mas pouco tem servido para facilitar a actividade produtiva, o aumento da produtividade e, em particular, a melhoria da eficiência do sector público na sua relação com o sector privado e os pequenos produtores individuais e familiares.

Por seu turno, os representantes dos trabalhadores, nomeadamente a OTM, destacaram um outro aspecto que também enuncia uma certa inconsistência conceptual e analítica, entre o conceito de pobreza focalizado na escassez de recursos e as oportunidades de emprego e trabalho das pessoas. Tal como dizia um dos entrevistados, "nós, os trabalhadores nem tão pouco somos fundamentais para o PARPA. Fazemos parte dos 'outros', ou as das outras áreas de acção.

**2. A dificuldade de inclusão das questões de género no PARPA I.** Os especialistas, pesquisadores ou dirigentes políticos interessados nas desigualdades de género têm tido grande dificuldade de integrar os assuntos de género no quadro analítico do PARPA I. Parte da dificuldade está relacionada com aspectos organizativos, falta de coordenação e fraca definição dos objectivos e das acções a realizar, mas a parte mais importante não parece ser esta. Tal como se sugere acima, na sua concepção fundamental, o PARPA I assenta numa perspectiva de pobreza como produto duma relação entre coisas e pessoas (insuficiência de bens de consumo e dinheiro), e não se abriu a outras abordagens, sobretudo abordagens que consideram a pobreza como produto das relações de desigualdades existente entre as pessoas e grupos sociais. Est limitação poderá ser ultrapassada no PARPA II, se este realmente assumir uma abordagem multi-dimensional, no sentido atrás sugerido.

**2. A importância duma abordagem do ambiente mais adequada à estratégia de combate à pobreza.** A perspectiva geográfica sobre o ambiente em Moçambique, em que

relação é geralmente reduzida a uma relação entre pessoas e a natureza, tem dificultado a integração dos assuntos de ambiente numa estratégia de crescimento económico e redução da pobreza mais pro-activa. Acontece que Moçambique se encontra num estágio de desenvolvimento em que a baixa esperança de vida é em grande parte causada pelo próprio ambiente, por exemplo malária, água não potável, cólera, lixo, entre outros factores. A visão sobre ambiente em Moçambique não deve circunscrever-se à uma perspectiva conservacionista, semelhante à que predomina nos países mais desenvolvidos, porque em tais países grande parte dos problemas que contribuem, por exemplo para a baixa esperança de vida, foram resolvidos há dois ou mais séculos atrás. Assim, tal como sugere a avaliação da DANIDA de Maio 2003 (T&B Consult, 2003), o PARPA II deverá apontar uma visão estratégica para o ambiente conciliadora e que contribua, por um lado, de forma activa e positiva para o crescimento económico e, por outro, de forma transformado do ambiente com vista a reduzir os seus impactos negativos na esperança de vida e bem-estar das pessoas:

“... os desafios espantosos postos pelo nível elevado de pobreza absoluta que afecta a maioria da população moçambicana exige um discurso e acção ambientais mais pro-activos, um discurso que dê maior ênfase à necessidade de mudança e aperfeiçoamento e não simplesmente um discurso de preservação do ambiente existente. Neste contexto, para melhor articular as prioridades definidas pelo PARPA em relação à pobreza e às necessidades de crescimento económico, e a agenda de estratégia ambiental em relação ao desenvolvimento sustentável, parece útil distinguir as duas dimensões associadas ao discurso ambiental e aos planos de acção:

<b>Tabela 6: PARPA e Meio Ambiente</b>	
<b>Abordagem de aperfeiçoamento ambiental</b>	<b>Abordagem de conservação ambiental</b>
<p>Nas actuais circunstâncias do desenvolvimento de Moçambique, além da necessidade de preservar e sustentar os ecossistemas críticos e gerir adequadamente os recursos renováveis e, especialmente, os não renováveis, há uma necessidade urgente de mudar e melhorar uma parte significativa do ambiente existente. Quando se fala em mudar e melhorar o ambiente significa mudar as condições gerais naturais directa ou indirectamente determinantes das causas actuais de morte, que são predominantemente causas externas como: as águas sujas e estagnadas, más condições de saneamento e sistema de esgotos, lixo acumulado e produtos tóxicos entre outros.</p> <p>Moçambique não está na situação dos países desenvolvidos, que atingiram um nível de controlo elevado e saudável relativamente ao ambiente, até ao ponto de os níveis de mortalidade e de morbilidade infantil, devido a causas externas de morte, terem sido reduzidas a um mínimo. Por esta razão, um discurso ambiental relevante que trate da necessidade de se dar prioridade à pobreza, trata de aspectos que implicam um esforço de mudança e de melhoramento do ambiente existente até ao ponto em que a população possa, num espaço de tempo relativamente curto, sentir um melhoramento do estado da saúde, uma maior capacidade de trabalhar de forma produtiva e de viver mais tempo.</p>	<p>As abordagens de conservação ambiental referem-se às preocupações mais abertas, apresenta-se hoje na maioria das declarações pragmáticas ambientais de Moçambique, em termos de preservação dos recursos disponíveis, e ao assegurar o crescimento económico sustentável e o desenvolvimento em geral.</p> <p>Em Moçambique, durante mais ou menos a última década, as dramáticas reformas sociais, políticas e económicas levaram a um ambiente social pacífico e a um reverso nas tendências económicas e de produção em direcção a taxas de crescimento positivas e relativamente altas. No entanto, o substancial crescimento económico, para melhorar as condições de vida da população moçambicana, implica que há uma necessidade de aumentar não só a produtividade mas também a utilização dos recursos disponíveis. Por exemplo, no início dos anos 70, cerca de 12,5% da área de superfície total de Moçambique (78,5 milhões de hectares) foi utilizada para a agricultura; hoje apenas cinco por cento são utilizados.</p> <p>Ao passo que há uma necessidade de desenvolver instituições competentes para coordenar, captar sinais de possíveis problemas, equilibrar os interesses de forma justa e eficaz na formulação de políticas e executar políticas de forma responsável, é necessário reconhecermos que Moçambique deve aumentar a utilização dos seus recursos naturais.</p>

3. **A “Mentalidade Miserabilista” sobre a pobreza - Originalidade da perspectiva de Armando Guebuza e sua importância para o PARPA II.** Durante a campanha eleitoral para as 3ª Eleições Multi-partidárias, o Presidente eleito Armando Guebuza, surpreendeu a opinião pública ao defender de forma aberta e explícita o seguinte:

Nós temos de ter a certeza que somos capazes de deixar de ser pobres. Podemos, merecemos e somos capazes de ser ricos. Temos de cultivar a auto-estima. Os recursos são todos nossos. A mentalidade miserabilista de continuar a ser pobre e de que é honesto aquele que é pobre, é uma mentalidade ultrapassada, é uma mentalidade a combater ... Quando se fala de honestidade, há por aí quem pense que qualquer acto tendente a construir riqueza é, por esse mesmo facto, desonesto. É profundamente errado. Se nós questionamos a seriedade daqueles que, trabalhando, conseguem ter alguma riqueza, estamos a castrar, à partida, a possibilidade de combater a pobreza’ (Guebuza, 2004: 21).

Este pronunciamento anuncia a abertura do discurso oficial e da análise política actuais a um reconhecimento político do papel das desigualdades sociais em Moçambique. Nos anos passados, sobretudo desde as 2ªs eleições gerais de 1999, as assimetrias regionais passaram a merecer algum reconhecimento nos discursos políticos oficiais. Mas o reconhecimento das desigualdades sociais continuou a ser visto, tal como aconteceu desde a independência de Moçambique em 1975, como uma “externalidade”, algo que apenas existiu por causa da dominação e exploração colonial, ou se existe é por causa de factores naturais ou factores externos e não intrínseco às relações sociais dentro do país.

O abandono da abordagem da pobreza e do desenvolvimento em termos de luta de classes, a partir do início da década de 90, deu origem a um discurso político oficial anódino e principalmente resistente a qualquer reconhecimento aberto das diferentes formas de desigualdade social, algumas das quais estão certamente relacionadas com a pauperização, a estratificação, polarização e exclusão social na sociedade Moçambicana. Na última década, os aspectos relacionados com desigualdades sociais foram mencionados nos discursos políticos, oficial ou oficioso, unicamente em referência ao colonialismo ou às desigualdades entre países pobres e países ricos.

A abordagem recente do Presidente Armando Guebuza avança em termos analíticos, talvez ainda não em termos de reconhecimento das desigualdades sociais, mas pelo menos no questionamento aberto do pressuposto que é honesto aquele que é pobre. Um outro aspecto importante corresponde à generalização que Guebuza designa por “mentalidade miserabilista”, a qual se converteu num obstáculo aos esforços individuais de combate à pobreza, porque implícita ou explicitamente, induz à pacividade, à inação, em detrimento do espírito empreendedor, trabalho e investimento de capital, iniciativa criado e busca de formas honestas de criação de riqueza. A este respeito, uma outra forma de abordar esta questão, é a seguinte citação de Magid Osman, apresentação na Associação dos Economistas Moçambicanos em 2003:

‘Infelizmente em Moçambique houve sempre uma certa aversão às elites e ao individualismo, sendo a ambição denegrida e raramente aceite como factor positivos, até na política. Mas na ausência das elites baseadas no mérito surgirão as baseadas no dinheiro e na ostentação’ (Osman, 2003: 19).

Existem indicações claras, como se refere na secção sobre a contextualização, que o Partido e o Presidente vencedores das eleições multipartidárias de Dezembro 2004, estarem apostados em fazerem algo para assegurarem que a acumulação de riqueza em Moçambique se realize cada vez mais por vias honestas, empreendedoras, saudáveis, transparentes e legais.

## 4 NATUREZA DA ESTRATÉGIA DE COMBATE À POBREZA

58. A reflexão sobre a conceitualização da pobreza, no Capítulo 4, tem implicações directas para a natureza metodológica da estratégia de combate à pobreza em Moçambique. Entre as questões pertinentes, associadas ao conteúdo da estratégia no PARPA I e sua relevância para o PARPA II, destacam-se as seguintes:

- A estratégia traçada no PARPA I foi e continua válida para o PARPA II?
- Tendo em conta as características e determinantes da pobreza, quais são os eixos principais de acção a serem integrados na estratégia?
- Como é que os eixos principais se articulam entre si? É aconselhável uma abordagem essencialmente sectorial, complementada por algumas componentes transversais, tais como a luta contra o HIV/SIDA, as questões de género e do ambiente, ou seria melhor (e prático) uma abordagem mais integrada?
- Considerando a natureza da pobreza em Moçambique, quais são as áreas prioritárias e os objectivos em torno dos quais a estratégia do PARPA II deve ser elaborada?
- Como é que os aspectos demográficos foram e deve ser tomados em consideração no PARPA II?
- Como integrar as questões da desigualdade social e da disparidade ou assimetrias territoriais? O PARPA deve considerar as questões sobre a desigualdade no mesmo pé de igualdade como as questões sobre o crescimento económico? Como abordar no PARPA II a desigualdade económica e social, as territoriais (entre e dentro das províncias), e as questões de género, como aspectos chave da luta contra a pobreza? Como conceber uma estratégia que simultaneamente tome em consideração as questões fundamentais sobre crescimento económico e as questões sobre a desigualdade social?
- Será que o PARPA I não tem realmente uma estratégia, como argumentaram certos críticos (por exemplo, Negrão, 2002)?
- Como é que o PARPA II deve tomar em consideração os objectivos, estratégias e prioridades de documentos estratégicos de longo prazo, particularmente da Agenda 2025 e dos Objectivos do Milénio?
- Qualquer plano deve estabelecer prioridades para orientar a acção na prática. No PARPA I foi priorizado um conjunto de seis grandes áreas de acção (educação, saúde, agricultura, etc.) e foram estabelecidas metas para a parte percentual destas na despesa governamental. Faz sentido este tipo de priorização, em relação a outras abordagens, e.g. de tipo intra-sectorial, programático ou territorial?
- Como harmonizar a estrutura e as prioridades estratégicas do PARPA II com o Programa do Governo (quinquenal) e a Agenda 2025 (duas décadas)

### 4.1 QUADRO LÓGICO E VISÃO ESTRATÉGICA

59. Na ausência de qualquer outro documento especificamente relacionado com o PARPA que enquadre a visão estratégica de mais longo prazo do combate à pobreza em Moçambique, o PARPA I assumiu a função de Estratégia e Plano de Acção de médio prazo. A tentativa de conciliação entre estratégia e plano num mesmo documento fica clara na primeira página do

documento do PARPA I, em que o título principal indica trata-se de um “Plano de Acção para ...”, enquanto o subtítulo informa tratar-se de um “Documento de Estratégia e Plano de Acção”. Até que ponto esta dualidade de propósitos e funções do PARPA foi, de facto e correctamente conseguida, tem sido objecto de alguma controvérsia. Alguns dos críticos, como José Negrão, têm levantado dúvidas sobre o sucesso do PARPA, entre outras razões, porque “... não é uma estratégia, mas simplesmente um conjunto de acções (Negrão, 2002).

60. Por sua vez, o Banco Mundial (2000: 4) e outros parceiros internacionais do Governo, têm-se prontificado a apoiar estratégias de luta contra a pobreza numa nova perspectiva (Banco Mundial, 2000), insistindo no entanto que tais estratégias sejam definidas em torno de resultados, em vez de enunciados teóricos. Entre os doadores e parceiros internacionais de Moçambique, incluindo as Instituições de Bretton Woods, tem aumentado a convergência de opiniões com respeito a princípios fundamentais (ver sumário dos princípios na Caixa 2). Sobre isto, o Capítulo 4 procurou esclarecer a importância prática da conceitualização e debate analítico sobre pobreza para a definição estratégica.

61. Carlos Oya, no documento sobre o processo de preparação da metodologia do PARPA II, reconhece a íntima relação entre a conceitualização e a natureza do processo de preparação do PARPA. Oya não encontrou suficiente transição entre as opções estratégicas de médio e longo prazo, por um lado, e as acções concretas a serem implementadas pelo Governo no combate à pobreza absoluta, por outro. Na sua opinião, as duas áreas são frequentemente confundidas, misturam-se assuntos de estratégia com questões essencialmente operacionais e metas.<sup>11</sup>

62. No PARPA I o enquadramento dado aos conceitos foi através da metodologia do “quadro lógico” que estabelece a articulação entre os objectivos (gerais e específicos) e resultados pretendidos, com os produtos e actividades que concorrem para o seu alcance (DNPO, 2004b, 2004b). O quadro lógico integra um conjunto de conceitos que descrevem os aspectos operativos importantes de forma sistemática e os organiza numa matriz do tipo da Tabela 7.

63. O quadro lógico permite avaliar se as operações foram bem identificadas e facilita a monitoria e avaliação. Porém, o quadro lógico não permite responder à limitação lógica no PARPA I que tem preocupado certos parceiros e analistas. Isto é, a falta duma visão e enfoque estratégico. Na prática, a aplicação do quadro lógico suscita diferentes interpretações e orientações, tanto em termos de ligação entre programa estratégico e plano, como sobre a

### Caixa 2: Princípios Essenciais das Estratégias de Combate à Pobreza: PARPA/PRSP

1. ***O desenvolvimento é um processo de transformação da sociedade que acontece ao longo do tempo.***
2. ***Impulsionado pelo Próprio País*** e envolvendo uma ampla base participativa.
3. ***Orientação para Resultados Concretos*** e concentrado em resultados que beneficiem os pobres.
4. ***A redução contínua da pobreza exige um crescimento económico rápido*** – quanto maior for a participação dos pobres no crescimento económico, maior será o potencial de crescimento.
5. ***Abordagem Ampla e Abrangência*** no reconhecimento da natureza multi-dimensional da pobreza e na proposta da resposta política
6. ***Coordenação com os Parceiros Internacionais*** envolvendo a participação coordenada entre os parceiros de desenvolvimento.
7. ***Perspectiva de Longo Prazo*** para a redução da pobreza.

Fontes: Banco Mundial e FMI, 1999a, 199b; Banco Mundial, 2000.

<sup>11</sup> Algumas das questões sobre processo, abordadas por Oya, são igualmente importantes para o debate sobre o conteúdo. Saliente-se, por exemplo: 1) A compatibilização e harmonização do conteúdo das estratégias de médio prazo (e.g. PARPA), inseridas no contexto mais amplo das estratégias de longo prazo (e.g. Agenda 2025); 2) A definição das acções concretas no combate à pobreza absoluta; 3) A dicotomia entre “estratégia” e “plano de acção” não implica que estes dois pólos figurem totalmente separados um do outro, ou estabeleçam relação superficial

articulação entre planos e projectos específicos. Esta limitação explica, pelo menos em parte, a tendência de se concentrar excessivamente em detalhes, incluindo os detalhes dos planos estratégicos sectoriais, em vez de áreas temáticas definidas em função dos objectivos e pilares principais da estratégia.

64. Grande parte dos entrevistados ouvidos, no âmbito deste trabalho, insistiu que o PARPA II deve ser mais forte na definição da visão estratégica, evitando cair em detalhes excessivos e em muitos casos desnecessários. Todavia, se parece evidente, pelo menos à primeira vista, que um Plano de Acção não pode, ou melhor não deve, existir sem uma Estratégia, o que não tem sido fácil de definir é a substância e o enfoque estratégico de tal plano. Como já foi sugerido atrás, o problema da definição da estratégia não está na atenção excessiva para os detalhes. A atenção excessivamente que muitas vezes se dá a detalhes só acontece porque os conceitos operacionais não ocupam o lugar importante e central que devem ocupar no quadro analítico, deixando de inspirar a direcção e propósitos gerais da estratégia.

65. Por 'estratégia' entende-se aqui um plano deliberado, progressivamente trabalhado e aperfeiçoado, num processo contínuo de aprendizagem, de padrões que se desenvolvem a partir do comportamento e da experiência adquirida pelos intervenientes, com vista a superar os estrangulamentos do desenvolvimento do país e, em particular, garantir que isso contribua para o bem-estar crescente e conseqüente redução da pobreza em Moçambique. Neste contexto, desenvolver requer actuar sobre os constrangimentos, nomeadamente sobre as variáveis que são simultaneamente 1) importantes e 2) onde o país é mais débil ou fraco.

66. No caso específico da estratégia de combate à pobreza em Moçambique é indispensável distinguir planeamento estratégico de planeamento operacional. O planeamento estratégico pode ser expresso em torno de questões de liderança como: "Estamos a fazer as coisas certas?"; ou "identificamos e definimos correctamente as prioridades?". O planeamento operacional é mais orientado para questões de gestão: "Estamos a executar correctamente as coisas", ou "a implementação está a ser eficiente?".

67. Ora, se o quadro lógico não ajuda neste tipo de questões importantes, é necessário prestar mais atenção às razões disto, incluindo procurar na literatura ajuda de outros sistemas de gestão estratégica complementares, metodologias adicionais e capazes de ajudar a superar as limitações do sistema analítico e metodológico em que o PARPA I assentou. A avaliação crítica da utilização do quadro lógico no PARPA I aponta limitações importantes na operacionalização conceitual, na definição da visão e a estratégia e sua articulação com os objectivos, resultados e pressupostos, na conversão da estratégia em planos de acção específicos, na determinação dos "feedbacks" nos processos internos e resultados externos, entre outros aspectos.

68. A este nível, levantam-se questões que envolvem a utilização e operacionalização dos conceitos atrás considerados, mas agora para uma operacionalização em termos de resultados estratégicos. O que parece importante discutir é, por um lado, se existem formas concretas de se operacionalizar o quadro lógico utilizado no PARPA I, evitando-se assim recorrer a outras metodologias. Por outro lado, se o quadro lógico possui limitações difíceis de superar, que alternativas, ou complementos poderão, por ventura, contribuir para um melhor enfoque estratégico no PARPA II? A este respeito existem pelo menos duas possibilidades que merecem ser consideradas:

- **Alternativa 1: Resgatar e adaptar a metodologia aplicada na formulação da Agenda 2025 – Visão e Estratégia da Nação:** No documento da Agenda 2025 afirma-se que a sua metodologia inspirou-se nos estudos do chamado Prospectivos Nacionais de Longo Prazo (NLTPS), em curso em diferentes países e etapas, e a

cargo do *African Futures*, uma instituição do PNUD. Isto, por si só, pouco esclarece sobre a metodologia utilizada na Agenda 2025. De qualquer forma, talvez possa ser útil receber sugestões dos especialistas nesta metodologia sobre a sua utilidade e viabilidade para a melhoria da metodologia do PARPA I. Isto será particularmente pertinente se a proposta de se estabelecer um vínculo explícito entre a Agenda 2025 e o PARPA II.

- o **Alternativa 2: Recorrer ao “Balanced Scorecard” para maior focalização nos resultados estratégicos no PARPA II:** Esta abordagem metodológica do foco estratégico conduz, em primeiro lugar, à determinação do ponto de chegada (visão) e, em segundo lugar, à definição da rota a seguir. Obviamente, é importante reconhecer que o sucesso duma estratégia não depende apenas da sua definição; depende também do êxito na sua implementação. Factores diversos como, por exemplo, maiores ou menores níveis de turbulência e instabilidade política e social, coordenação e preparação eficiente, bem como um clima de negócios salutar ou favorável ao crescimento económico, entre outros factores, podem influenciar o sucesso da estratégia de luta contra a pobreza. Estudos especializados demonstram que, na maior parte dos casos, o insucesso não se deve realmente a uma má definição mas sim uma má execução da estratégia.<sup>12</sup>

Definição	Execução	Resultados
Má estratégia (-)	Fraca (-)	Colapso iminente
Má estratégia (-)	Forte (+)	Situação de risco
Boa estratégia (+)	Fraca (-)	Oportunidade falhada
Boa estratégia (+)	Forte (+)	Sucesso estratégico

69. Para certos analistas, o Balanced Scorecard pode parecer similar ao nível de análise mais elevado do quadro lógico. Se for, então, talvez a comparação anterior sugere uma sofisticação desnecessária. Mas isto só tem sentido prático se na utilização do quadro lógico no âmbito do PARPA II, se conseguir assegurar que os objectivos, resultados, e produtos são correctamente identificados, articulados de forma consistente e coerente, e sobretudo se evita que os detalhes e actividades assumam o lugar e papel da visão e dos resultados estratégicos.

## 4.2 RELAÇÃO ENTRE O PARPA E OS INSTRUMENTOS DE LONGO E CURTO PRAZO

70. O PARPA, na sua qualidade de instrumento de planeamento de médio prazo (por um período de 5 anos), posiciona-se entre, por um lado, os instrumentos de curto prazo (PES, Orçamento de Estado) e, por outro, os instrumentos de longo prazo (Programa do Governo, quinquenal; Objectivos do Milénio, até 2015; Agenda 2025, até ao ano 2025).

### 4.2.1 Relacionamento com a Agenda 2025

71. Para benefício de quem não conheça a Agenda 2025, vale apenas começar por dar uma ideia resumida da mensagem principal da sua Visão e Estratégia da Nação. O seu objectivo principal é assegurar um crescimento económico amplamente partilhado e melhoria das condições de vida em todo o país. Em sentido lato, um dos seus temas centrais é o da redução da pobreza, expresso em várias facetas do principal tema do desenvolvimento do capital

<sup>12</sup> Esta perspectiva baseia-se no livro intitulado *The Balanced Scorecard – Translating Strategy into Action*, de Robert Kaplan e David Norton, o qual procura converter a estratégia em acção (Silva e Antunes, 2004: 24-28). The Balanced ScoreCard Institute, <http://www.balancedscorecard.org>.

humano no país. Assim, a visão e estratégica na Agenda 2025, fornece um quadro abrangente no qual os planos de acções para combate à pobreza podem ser desenvolvidos, operacionalizados, implementados e monitorizados. Nas palavras da Agenda 2025 – Visão e Estratégia da Nação, “As linhas gerais da Agenda 2025 pressupõem o combate da pobreza, podendo, assim, ser integradas tanto no PARPA, como nos demais planos de governação” (pag.88).

72. Por diversas razões, o PARPA I foi elaborado e implementado em paralelo ao surgimento da formulação da visão e estratégia de desenvolvimento a longo prazo da Nação que deu origem à chamada Agenda 2025. Agora, quando se prepara a elaboração dum novo PARPA, é inevitável perguntar-se: O PARPA II deve procurar operacionalizar a Agenda 2025 nos próximos cinco anos? E se sim, o que é que isto implica?

73. A primeira interrogação no parágrafo anterior foi, em partes, respondida de forma positiva na reflexão anterior. Alias, é convicção do autor deste documento e de muitos dos entrevistados e que ouviu que, se o PARPA não operacionaliza a Agenda 2025, aquela “visão e Estratégia da Nação” rapidamente será relegada ao esquecimento. Na secção sobre a contextualização já se chamou à atenção para evidências concretas de que tal esquecimento está a ganhar campo, e só uma decisão consciente de se procurar coordenar os esforços de desenvolvimento estratégico visando lutar contra a pobreza é que será possível evitar que a Agenda 2025 seja totalmente ignorada nos próximos anos.

74. O PARPA II, contrariamente ao PARPA I, pode corrigir a fraca articulação que teve com a Agenda 2025. Como escrevera Norton (2004: 5), no processo de revisão do PRSP, é possível tomar em conta as recomendações derivadas duma estratégia participativa. A primeira página, do primeiro capítulo da Visão Estratégica da Nação sublinha a importância da sua devida coordenação com o PARPA, como uma “oportunidade única para o relançamento do desenvolvimento do país”.

75. Norton defende que serão necessários esforços no sentido de se preparar o terreno para se vincularem os dois projectos nas fases de implementação. Mas aqui é preciso perguntar? Só na fase de implementação? Se a vinculação, neste caso em que o PARPA II vai ser elaborado, não acontece na concepção e formulação do seu conteúdo e métodos, como se pode posteriormente vincular projectos conceptualmente e metodologicamente totalmente desvinculados? Isto é ainda mais importante quando, como o próprio Norton (2004: 24) mostra, existem diferenças significativas de orientação entre a Agenda 2025 e o PARPA I. Norton aponta diferenças e limitações do PARPA I bem específicas, como por exemplo:

- o Sobre a obrigação do Estado de efectividade e eficiência (#177, p.68), mas inexistência de medidas concretas e com o objectivo de reter pessoal competente e melhorar a qualidade dos serviços do sector público (Norton, 2004: 24);
- o Sobre a necessidade de fortalecimento das capacidades de planeamento a nível distrital e provincial e descentralização, mas a experiência tem mostrado que o tipo de participação local que mais impacto tem, em termos de melhoria de serviços de educação, é a do controlo comunitário (Norton, 2004: 24);
- o Apesar do PARPA reconhecer a importância da indústria, especificamente agro-indústria, e a exportação de produtos manufacturados na criação de emprego (p.87), as suas recomendações em termos de políticas para a promoção do desenvolvimento industrial são bastante generalistas (Norton, 2004: 26);

- O PARPA propõe reduzir os regulamentos burocráticos que afectam o sector empresarial, encorajar serviços de financiamento aos pequenos produtores (sem indicar como isto será alcançado) e, claro, melhorar a situação do capital humano. “Em 129 páginas de texto, dedica 2/3 de uma página ao sector manufacturador e duas páginas à criação de emprego e desenvolvimento de negócios” (Norton, 2004: 26-27).

76. Norton (2004: 24-30) enumera muitos outros exemplos, mas os quatro acima indicados são suficientes para entender as limitações e visão e foco estratégico no PARPA I. Outra coisa, totalmente diferente, é se *há* acordo que Agenda 2025 fornece a base para que o PARPA II possa adquirir um melhor foco estratégico. Da análise comparativa efectuada, no âmbito deste trabalho, concluiu-se que não existem evidências no PARPA I que justifiquem uma recusa da visão oferecida pela Agenda 2025. Muito pelo contrário. Por isso, a partir da reflexão anterior e da comparação dos dois documentos, parece razoável, oportuno e viável aceitar a proposta de Norton de se ligar de um modo explícito o PARPA/PRSP à estratégia nacional, tornando neste caso específico, o PARPA II como um plano de acção que operacionaliza a Agenda 2025.

77. Isto responde a parte da segunda interrogação, acima colocada, sobre as implicações de se tomar o PARPA como instrumento de operacionalização da Agenda 2025 nos próximos cinco anos? De forma resumida, algumas das implicações imediatas desta opção são as seguintes:

- Poderá esclarecer-se o vínculo ou a ligação entre o PARPA, como instrumento de médio prazo, e a Agenda 2025, vista como visão e estratégia nacional. Desta forma, poderá ficar resolvida a dificuldade que existiu no processo de elaboração do PARPA I, ao procurar-se fazer dele simultaneamente uma estratégia e plano de acção. O que talvez ainda necessite de ser melhor discutido, em termos práticos, é se não vale a pena preparar-se um documento mais resumido e operacional sobre o foco estratégico do PARPA II, documento este que poderá todavia ser esboçado com inspiração na Agenda 2025.
- Abrem-se perspectivas para se ultrapassar a crítica ao PARPA I, quanto à conversão ou mesmo confusão entre “áreas de acções fundamentais” e “outras áreas de acção” com os sectores do governo ou certos organismos da administração pública. Em vez disso, as áreas fundamentais do PARPA II passariam a ser definidas em conformidade com os pilares da estratégia nacional, tal como existem na Agenda 2025, um ponto que será retomado e discutido mais adiante.
- Se o PARPA II operacionalizar a Agenda 2025 como seu plano de acção poderá também servir de referência (guarda-chuva?) a planos estratégicos temáticos ou sectoriais, tais como o PROAGRI, PESS, PEE, PEN ITS/HIV/SIDA, entre outros. Como os detalhes destes planos temáticos ou sectoriais, será apenas preciso encontrar as ligações e formas de interacção consistente. Por exemplo, aspectos como o que foi mencionado no capítulo anterior, sobre a necessidade de uma abordagem ao meio ambiente adaptada às necessidades específicas do desenvolvimento de Moçambique e da melhoria da qualidade de vida da população, são muito mais relevantes para o PARPA II, do que incluir nele parte do rol de indicadores que certamente poderão ser encontrados no plano estratégico sobre o meio ambiente.

#### 4.2.2 PARPA II e Programa do Governo: Uma Proposta de Sinergia Efectiva

78. Qual a diferença entre o PARPA e o Programa do Governo, tanto em abordagem como na sua forma, particularmente se tomarmos em conta que ambos abrangem mais ou menos a mesmo período, ambos são multi-sectoriais (dimensionais) e amplos na sua abrangência?

79. A partir da experiência da implementação do PARPA I, a diferença entre os dois instrumentos é confusa e difícil de esclarecer. Obviamente, se ambos instrumentos cobrem o mesmo período, são vistos como instrumentos de médio prazo com funções sobrepostas, tratam do mesmo tipo de prioridades, concentram-se nos mesmos sectores, são da responsabilidade dos mesmos organismos, e sobrepõem-se na sua abrangência, é inevitável que seja extremamente difícil de distinguir um instrumento do outro. Na prática um deles acabará por ser negligenciado, como parece ter acontecido nos anos passados com o Programa do Governo. Segundo elementos da própria DNPO, no final do mandato do Governo cessantes, vários eram os dirigentes governamentais que desconheciam o Programa do Governo.

80. Não admira também, quando começou a preparação da metodologia para o PARPA II, em Outubro de 2004, alguns técnicos do MPF tenham levantado a hipótese de, como forma de racionalizar o esforço de preparação se fundisse a elaboração do PARPA e do Programa do Governo. Se tal ideia fosse adoptada, por esta altura o PARPA II deveria estar quase pronto para ser submetido a aprovação, pois o Programa do Governo deverá ser submetido a aprovação da Assembleia da República dentro do primeiro trimestre de 2005.

81. Mesmo se os argumentos contra a ideia de fusão do PARPA e do Programa do Governo não foram devidamente discutidos em Outubro de 2004, o que ficou imediatamente visível foi que não havia tempo e era totalmente impraticável concluir-se um novo PARPA até finais do primeiro trimestre de 2005. Além disso, também se reconheceu que o Programa do Governo é produto dum manifesto eleitoral partidário, reflectindo em grande parte o compromisso e as prioridades do partido e do presidente vencedores. Por sua vez, o PARPA deve reflectir as preocupações dos parceiros envolvidos na elaboração e implementação da estratégia de combate à pobreza.

82. Entretanto, existe uma razão de substância muito mais importante do que as anteriores, a qual está intimamente relacionada com as funções que cada um dos instrumentos aqui considerados desempenhar no planeamento público. Ou seja, tanto o Programa do Governo como o PARPA podem e devem ser vistos como planos do governo, mas com uma grande diferença, em termos de função e propósito. Por um lado, o Programa do Governo deve ser visto como instrumento de planeamento público de médio prazo do Governo, mas um instrumento do próprio Governo unicamente, incluindo os seus órgãos e sectores. Por outro lado, o PARPA deve ser visto como instrumento de planeamento público de médio prazo da responsabilidade também do Governo, mas convertido num instrumento de parceria público com os parceiros que, directa e formalmente, se decida que estarão directamente comprometidos e envolvidos com o PARPA.

83. Como é que o PARPA pode ou deve converter-se num instrumento de parceria pública, é o objecto central de outro documento, sobre a função do PARPA. O importante a reter, contudo, é que desta forma, poder-se-á evitar a duplicação e sobreposição de instrumentos de planeamento que se verificou no PARPA I. Nesta perspectiva, o facto de ambos os instrumentos possuírem um mesmo período de validade, por exemplo cinco anos, já pouco afectará. A sobreposição do tempo não se coloca se, por um lado, o Programa do Governo for visto como algo especificamente derivado do programa eleitoral do partido e do presidente vencedores, neste caso a Frelimo e Armando Guebuza, enquanto o PARPA II poderá ser visto como produto da parceria público-privada do Governo com os parceiros (internos e externos) comprometidos com a estratégia da nação e, em particular, com o plano de acção de redução da pobreza absoluta.

#### **4.2.3 Relacionamento do PARPA com o PES e o PAF**

84. Uma outra limitação no PARPA I, amplamente reconhecida, diz respeito à sua matriz, que se supunha que fosse actualizada com regularidade, mas que cedo foi praticamente abandonada e ficou muito desactualizada. Exactamente por este motivo, os parceiros internacionais criaram em colaboração com o Governo, o que passaram a chamar de “Performance Assessment Framework” (PAF).

85. O PAF passou a ser instrumento actualizado (anualmente ou mesmo duas vezes ao ano) e operativo da matriz operacional do PARPA I. Trata-se duma referência útil para se discutir, a nível do PARPA II, como melhor relacionar os objectivos e os indicadores de monitoria da execução do PARPA. As as modificações a introduzir certamente dependerão do que ficar decidido relativamente à proposta sobre os pilares estratégicos. Se a proposta que se apresenta nas páginas seguintes, bem como a ideia de o PARPA passar a ser um instrumento dos parceiros, defendida aqui e sobretudo no outro documento sobre a função do PARPA, então o melhor será dar oportunidade aos outros parceiros (para além dos internacionais) a pronunciar-se sobre os indicadores e sugerirem a forma de um novo PAF, no PARPA II, reflectir as suas preocupações e prioridades.

86. Isto terá relevância, igualmente, para os planos de curto prazo, como forma de operacionalização e monitoria do próprio PARPA II, através da prestação de contas e avaliação da execução de planos anuais, como por exemplo, o PES e o Orçamento do Estado, discutidos a nível do Governo e também da Assembleia da República.

### **4.3 PILARES ESTRATÉGICOS PARA O PARPA II**

#### **4.3.1 Opções possíveis para os pilares estratégicos**

87. No Capítulo 4 sugere-se que a análise da pobreza no PARPA se incline mais para uma perspectiva das capacidades (pelo seu destaque para a melhoria da qualidade de vida), mas que ao mesmo tempo procure incorporar os aspectos positivos das outras três dimensões ou pólos nas duas interacções dicotomias utilizadas, bem como as outras três perspectivas teóricas acima consideradas. Além disso, na sequência da reflexão neste capítulo, existem duas alternativas para a escolha das áreas fundamentais ou pilares estratégicos do PARPA II, as quais são sumarizadas na Tabela 8.

Opção 1: Manter a abordagem do PARPA I, que consiste em dois grandes blocos: as 6 “áreas de acção fundamentais” e as 11 “outras áreas de acção”. A única vantagem, se realmente se pode considerar vantagem, seria o pouco trabalho que iria implicar, porque apenas iria requerer mudar acções dum lugar para outro, rever prioridades para uma ou outra área, e coisas deste género. Em contra partida, as desvantagens de seguir-se esta opção parecem ser muitas. Primeiro, a forma de selecção das acções fundamentais e das outras acções, não tem critério claro e fundamentado. Segundo, o PARPA II correria o risco de permanecer muito eclético e com uma amálgama de acções sem consistência lógica e analítica entre si. Terceiro, dificilmente se poderia dar sentido à conceitualização aqui proposta, sobretudo à melhor ligação entre os conceitos de pobreza e o quadro operacional, e a verdadeiramente abordagem multi-dimensional.

Opção 2: A segunda opção é o corolário da ideia defendida acima, sobretudo a ideia de o PARPA II tomar a visão e estratégia da Agenda 2025 como referência para definir o enfoque estratégico do seu plano de acção. Nesta linha de pensamento, o mais coerente é estruturar-se o cerne do conteúdo do PARPA II em torno dos quatro pilares da Agenda 2025: capital humano, capital social, economia e desenvolvimento, e governação. Existem duas razões fortes para se optar por esta segunda alternativa. Primeiro, a Agenda 2025 foi objecto de participação e consenso amplo, de todos os quadrantes da sociedade

moçambicana, o que assegura já uma representatividade bastante boa. Segundo, e talvez ainda mais importante, a adopção dos quatro pilares da Agenda 2025 seria o primeiro passo concreto em direcção à sua operacionalização através do PARPA, como vários parceiros desejam ver. Terceiro, cada um dos quatro pilares cobre um universo suficientemente amplo, integrando um total de 20 áreas ou variáveis que, de uma maneira geral, abarcam as áreas específicas identificadas tanto no PARPA I como nos MDGs.

<b>Tabela 8: OPÇÕES ALTERNATIVAS PARA A SELECÇÃO DOS PILARES DO PARPA II</b>	
<b>OPÇÃO 1</b>	<b>OPÇÃO 2</b>
<b>Manutenção das áreas de acção do PARPA I</b>	<b>Adopção dos 4 pilares da Agenda 2025 como os pilares estratégicos do PARPA II</b>
<p><b>A. ÁREAS DE ACÇÃO FUNDAMENTAIS</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Educação</li> <li>2. Saúde</li> <li>3. Infra-estruturas (estradas, energia e água)</li> <li>4. Agricultura e desenvolvimento rural</li> <li>5. Boa Governação, Legalidade e Justiça</li> <li>6. Política macroeconómica e financeira</li> </ol> <p><b>B. OUTRAS ÁREAS DE ACÇÃO</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>7. Emprego e desenvolvimento empresarial</li> <li>8. Acção social</li> <li>9. Habitação</li> <li>10. Minas</li> <li>11. Pescas</li> <li>12. Turismo</li> <li>13. Indústria transformadora</li> <li>14. Transportes e comunicações</li> <li>15. Tecnologia</li> <li>16. Ambiente</li> <li>17. Redução da vulnerabilidade a desastres naturais</li> </ol>	<p><b>Capital Humano</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Condições básicas de vida</li> <li>2. Serviços de saúde</li> <li>3. Controlo do HIV/SIDA e de outras endemias</li> <li>4. Educação e formação integral</li> </ol> <p><b>Capital Social</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>5. Justiça Social</li> <li>6. Acesso ao uso e aproveitamento da terra</li> <li>7. Comunidades e instituições locais</li> <li>8. Família, célula base da sociedade</li> <li>9. Relações equilibradas de género</li> <li>10. Inserção social da juventude</li> </ol> <p><b>Economia e Desenvolvimento</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>11. Políticas macroeconómicas e sua relação com a microeconomia</li> <li>12. Desenvolvimento Rural</li> <li>13. Competitividade baseada na Transformação Tecnológica Empresarial</li> <li>14. Poupança e Investimento</li> <li>15. Infra-estruturas</li> </ol> <p><b>Governação</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>16. Paz, Estabilidade Política e Social</li> <li>17. Democracia e participação</li> <li>18. Relações internacionais</li> <li>19. Legalidade e segurança (da propriedade, contratos, etc.)</li> <li>20. Informação e Comunicação</li> </ol>

88. A escolha pela Opção 2 talvez seja a forma mais fácil e operativa de ultrapassar a confusão entre sectores governamentais e áreas de acção do PARPA, pois a visão e estratégico da Agenda 2025, bem como os seus quatro pilares estratégicos, correspondem a uma lógica bem diferente do PARPA I. Esta opção ajuda a reforçar a ideia de complementaridade, em vez de sobreposição e complexidade, entre o Programa do Governo e PARPA II. O Programa do Governo é concebido em torno dos sectores e ministérios que forem criados pelo Presidente da República eleitos, enquanto o PARPA II deverá agir como instrumento de governo para parceria

publico-privadas, ou interno-externa, incluindo assim os parceiros nacionais e internacionais fundamentais.

#### 4.3.2 Breves Considerações sobre os 4 Pilares Estratégicos da Opção 2

89. Não seria razoável, no âmbito deste documento para um guia metodológico, alongá-lo muito com considerações demasiado específicas sobre os quatro pilares estratégicos do PARPA II, que neste caso se propõe que correspondam, ou sejam inspirados, nos pilares da Agenda 2025. Contudo, algumas observações para reflexão futura podem ser adiantadas para consideração individual e colectiva. Neste caso, as considerações constam de alguns exemplos relevantes para cada um dos quatro pilares, sob o pressuposto que os mesmos serão reconhecidos como os pilares do PARPA II.

90. **CAPITAL HUMANO.** Este pilar estratégico para o combate à pobreza absoluta inclui duas das áreas de acção fundamentais no PARPA I (educação e saúde), mas também as condições de vida das pessoas, incluindo um enfoque específico para o HIV/SIDA e de outras endemias. A Agenda 2025 menciona variáveis fulcrais que influenciam o estado de educação e da saúde da população no futuro. Entre outras, incluem-se a eficiência e cobertura dos cuidados nacionais de saúde, a qualidade e eficiência do sistema educativo, o índice de desenvolvimento económico que gera recursos financeiros e cria empregos, a manutenção de um clima de paz e diálogo, o sistema de segurança social e um eficaz e credível poder judicial.

91. A Agenda 2025 lista mais duas dúzias de acções ou eventos (pp. 15-16) que podem afectar os futuros níveis de educação e saúde, mas que na realidade também representam ênfase actuais ou potenciais das políticas, e que poderiam, portanto, muito bem juntar-se à lista de variáveis fulcrais.

92. Um aspecto da operacionalização da Agenda 2025, através do PARPA II, seria discutir-se e encontrar forma de diminuir a lista de incertezas críticas que afectam o desenvolvimento do capital humano de Moçambique. De igual modo, poder-se-ia também identificar a forma de reduzir a lista de potenciais ameaças para o desenvolvimento do país a nível da educação, saúde e outras, nos próximos cinco anos.

93. Neste contexto, note-se que existem diferentes concepções no governo, na sociedade civil e entre os diversos doadores, sobre a relação entre o HIV/SIDA e pobreza, e sobre como lidar com este assunto. Se, por um lado, parece haver consenso que o HIV/SIDA está fortemente relacionado problemas de ignorância e pobreza, por outro lado, existe menos acordo sobre quais as medidas e acções a realizar a curto e médio praxo.

94. Sobre isto, é importante procurar uma harmonização entre a estratégia nacional de combate ao HIV/SIDA, pois neste momento já existe um programa estratégico que foi recentemente aprovado. No PARPA I, a problemática carceu dum tratamento adequado, em parte porque os dados disponíveis na altura da elaboração inicial eram muito escassos. Porém, também é verdade que posteriormente, à medida que a dimensão do fenómeno HIV/SIDA começou a ser melhor compreendida, o PARPA I também não encontrou resposta clara para uma abordagem mais adequada no contexto do combate à pobreza.

95. Obviamente, este é um dos assuntos que necessita de mais debate, pois é preciso clarificar como é que o programa estratégico nacional de combate ao HIV/SIDA deve ser articulado e complementado, e não apenas repetido ou duplicado, pelo PARPA II.

96. **CAPITAL SOCIAL.** A Agenda 2025 reconhece a grande diversidade da sociedade moçambicana, não só em termos culturais, políticos, mas também sociais, regionais, económicos

97. Alguns dos pontos fortes que podem contribuir para tornar o Capital Social identificados pela Agenda 2025 são os seguintes: diversidade étnica, cultural, linguística e religiosa constitui uma herança de grande valor sobre a qual se deve fundar o sentimento de coesão e a consciência nacional; existência, entre diferentes comunidades do País, de ligações e vínculos que antecederam o colonialismo; adopção da Constituição da República de 1990 e a assinatura do Acordo Geral de Paz, proporcionando ao País um ambiente favorável para processo de reformas políticas; reforma da lei de família que visa consignar na legislação ordinária neste domínio o princípio constitucional da igualdade entre os cidadãos; existência de políticas de retenção da rapariga na escola para combater os desequilíbrios de género a todos os níveis; crescimento do movimento cívico nacional e estruturação livre de organizações da sociedade civil que permitem aos cidadãos expressar as suas opiniões e negociar os seus interesses específicos; crescente consonância entre os moçambicanos, independentemente da região ou classe social, nas suas percepções sobre os grandes problemas do País.

98. Quanto aos pontos fracos que podem constituir obstáculos à unidade e à coesão da sociedade moçambicana, a Agenda 2025 desta: exacerbação do individualismo; persistência de assimetrias de vária ordem como, por exemplo, entre a cidade de Maputo e as restantes províncias do País, entre a cidade e o campo ao longo de todo o País; entre os que falam e os que não falam português, é sentida como resultado de uma política deliberada de exclusão, o que leva a reanimar fantasmas de divisões e discriminações; fraca capacidade de diálogo interno resultante, entre outros, da falta de uma política linguística; inexistência de uma paz positiva, definida pela satisfação das necessidades básicas do cidadão e não pela simples ausência de guerra; falta de uma massa crítica; fraca capacidade de resposta da polícia e dos órgãos judiciais para o combate à violência e ao crime; existência de desigualdades sociais baseadas na acumulação ilícita de riquezas o que tende a minar o ideal de justiça social e os próprios fundamentos morais da sociedade; fragilidade e não abrangência da cidadania, entendida como um conjunto de direitos e deveres compartilhados em pé de igualdade entre os membros de uma comunidade nacional; pesada dependência económica do País e a fraqueza das instituições da sociedade civil concorrem para a permeabilidade do Governo face às exigências da comunidade doadora; ausência de valorização dos profissionais nacionais; fraca disseminação de tecnologias de informação e comunicação.

99. **ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO:** Este pilar estratégico inclui várias áreas específicas do PARPA I, como agricultura e desenvolvimento rural; infra-estrutura básica; gestão macroeconómica e financeira.

100. No PARPA I a prioridade foi principalmente para indicadores macroeconómicos. Contudo, são necessários esforços no sentido de se incluir indicadores sobre as condições microeconómicas actuais e, em particular, as áreas em que será necessário convertê-las em factores favoráveis ao crescimento económico. Por exemplo, o índice de liberdade económica (ILE) testemunha as melhorias no ambiente de investimento e outros aspectos microeconómicos,

no decurso da última década. Entre 1995 e 1998 a economia Moçambicana foi classificada com “reprimida”, enquanto desde 1999 tem sido classificada como “maioritariamente controlada”. Isto deve-se principalmente ao elevado número de regulamentações, à intensidade de actividades informais e ao proteccionismo em certas áreas comerciais, bem como o baixo nível de direitos de propriedade (O’Driscoll et al., 2002, 2003, 2004).<sup>13</sup>

101. Para além da projecção de indicadores macro, tanto demográficos como económicos, seria oportuno que o PARPA II incluísse indicadores sobre os níveis de realização em termos de liberdade económica? A Figura 2.10 sumariza os resultados duma possível simulação. Se Moçambique continuar a melhorar a liberdade económica, por volta de 2010 passará a ser classificado no Índice de Liberdade Económica (ILE) como “maioritariamente livre”.

102. **GOVERNAÇÃO.** Uma das conclusões importantes na Agenda 2025 é que o país atingiu “paz e estabilidade”, depois de longos anos de conflitos armados e danos elevados no tecido social da sociedade moçambicana. Entretanto, a estratégia aponta tanto para aspectos positivos como para aspectos negativos e preocupantes em relação a governação. Os aspectos positivos incluem os reconhecidos progressos na área dos direitos humanos, uma imprensa livre que critica a corrupção do governo, um sentimento cada vez maior de identidade e de unidade nacional real, maior tolerância mútua e diálogo entre os partidos políticos, o início de um processo de descentralização, maior responsabilização do Governo quer perante a Assembleia da República quer perante o público em geral, e o reconhecimento de que todos os sectores da sociedade, incluindo as confissões religiosas, e organizações cívicas e associativas, têm um papel a desempenhar na economia nacional.

103. No lado negativo, a Agenda 2025 exprime a preocupação pela debilidade na garantia dos direitos civis, que as acções do governo ainda não são suficientemente transparentes, que os serviços públicos são excessivamente burocráticos e corruptos, que os favores políticos imperam na nomeação de pessoas para cargos públicos, que a evasão fiscal enfraquece a mobilização de recursos para uma boa governação, que pouca atenção tende a ser prestada para o desenvolvimento da agricultura o que afecta, senão mesmo marginaliza, grande parte da população moçambicana dum desenvolvimento nacional harmonioso.

104. É verdade que o PARPA também reconhece a importância de uma governação eficaz, encorajando a descentralização administrativa, a elaboração de um plano estratégico para o sector da justiça e o estabelecimento de tribunais de trabalho em várias cidades. Porém, a diferença que deve existir entre a Agenda 2025 e um PARPA é que este último deve especificar medidas para tornar o governo e outros órgãos do sector público e institucional do país mais eficiente e activo na contribuição para a eficiência e produtividade da sociedade moçambicana.

#### 4.3.3 Como se articulam os MDGs com os pilares da estratégia?

105. Os MDGs incluem oito objectivos relevantes para o combate à pobreza e reconhecidos internacionalmente, no âmbito da concertação das nações. Tais objectivos poderão ser pomados em consideração, tanto na Opção 1 na Opção 2, acima indicadas para definir os pilares da estratégia. Sobre isso não deverá existir grande dificuldade.

---

<sup>13</sup> De quando em vez, quando indicadores como este sobre o Índice de Liberdade Económica são sugeridos, como referência para avaliar o ambiente de negócios e da economia em geral, certos analistas reagem com reservas pelo facto de neste caso o ILE ser produzido por uma fundação reconhecidamente conservadora (a Heritage Foundation). Lamentavelmente, tais reacções não são sustentadas por propostas mais úteis, ou sugestões alternativas que tenham o reconhecimento dos investidores internacionais, nas suas avaliações sobre a viabilidade de investirem ou não em Moçambique.

106. O que talvez mereça análise cuidada e mais aprofunda, no processo de elaboração do PARPA II, diz respeito ao que fazer em relação à constatação que certas metas dos MDGs dificilmente poderão vir a ser cumpridas, dentro do período considerado (até 2015). Que fazer? Rever as metas para que reflectam o ritmo e capacidade? Ou será melhor identificar acções adicionais, ou diferentes, que possam de algum modo compensar os atrasos e incumprimentos previstos? Obviamente, a implicação duma decisão pela última opção será, por exemplo, estimar o nível de ajuda adicional externa necessária ou, então, identificar o que fazer internamente (mais esforço? Mais reformas? Mais ajuda externa).

#### **4.4 O QUADRO MACROECONÓMICO E O PAF NO PARPA II**

107. O quadro macro no PARPA I foi adequado? Em que medida foram os seus pressupostos realistas? Qual a validade das suas projecções? Se estavam muito errada, porquê? Dado o período curto de tempo existente para se introduzir um estrutura/dados para um “quadro macro”, o que poderá ser feito para o melhorar no âmbito do PARPA II? Como é que as projecções da ajuda externa poderiam ser melhoradas rapidamente, considerando o problema dos *off-budgets*?

108. As questões anteriores são suficientemente complexas e relevantes, tornando qualquer tentativa de se encontrar respostas ou receitas rápidas, um exercício inadequado e insatisfatório. Este é o tipo de assunto especializado que necessita de figurar entre os temas para maior aprofundamento nos próximos três a seis meses, como parte das actividades técnicas especializadas.

109. Sam Jones, na sua contribuição individual sobre o modelo “Quadro Macro”, argumentou correctamente, que o quadro macroeconómico deve ter um lugar crítico no PARPA II, devido às ligações ao crescimento e às despesas sectoriais. Há vários lugares, como escreveu Sam Jones, onde assuntos macroeconómicos aparecem no PARPA I: 1) previsões de indicadores chaves (PIB, inflação etc.); 2) previsões orçamentais (envelope de recursos); 3) objectivos e políticas gerais. Por sua vez, a metodologia usada é bastante simples: 1) dependência exclusiva no modelo “Quadro Macro” da DNPO; 2) pressupostos exógenos quanto ao PIB, à inflação, ao nível de financiamento externo etc.; e 3) perspectiva de cima para baixo (= macro sem micro).

110. O recurso a um modelo simples tem vantagens (e.g. parâmetros fixados, clareza), mas será preciso melhor integração com os sectores (variáveis?), consideração de questões de financiamento externo e de assuntos “off-budget”, entre outras.

111. O quadro macro carece de fundamentação dos pressupostos. Em particular, não é claro como e porquê as previsões do PIB etc. são realísticas, não se baseia numa análise rigorosa das características e dinâmicas da economia, e não há articulação dos riscos ao cenário adoptado. Além disso, carece de ligações com os sectores: o quadro macro do PARPA I divorcia-se dos assuntos micro e, deste modo, dos programas e das acções sectoriais e, por isso, não é um quadro integrado. Várias áreas da economia, sobretudo no sector informal, não são suficientemente tomadas em consideração. Existem falhas nas estimativas do financiamento externo: as previsões dos fluxos não são bem fundamentados e o mapa fiscal não engloba todos os recursos e despesas do governo, devido ao problema “*off-budget*”.

#### **4.5 DESIGUALDADES SOCIAIS E DISPARIDADES REGIONAIS**

112. Boa parte da substância sobre as desigualdades sociais foi tratada na primeira parte deste documento, no qual se procura encontrar a forma de garantir que o PARPA II tome em consideração as análises que consideram a pobreza como produto das desigualdades sociais e disparidades regionais.

113. O PARPA I enfatizou a redução da pobreza absoluta em Moçambique, mas não revela qualquer preocupação com as desigualdades. Em parte isto deveu-se ao facto da pobreza absoluta ser demasiado elevada e o acesso à saúde e educação ser relativamente igual para a maioria das pessoas (Heltberg *et al.* 2001). No entanto, assume-se com frequência que existem grandes diferenças entre regiões ricas e pobres e, em particular, que a região sul de Moçambique é mais rica do que a do centro e do norte. Além disso, também se assume frequentemente que as diferenças regionais reflectem uma política de carácter étnico. Por exemplo, existem mais quadros da Frelimo do Sul, e nesta região a Renamo sempre teve menos sucesso. Contudo, tais generalizações têm sido recentemente questionadas, com resultado da informação dos inquéritos mais recentes (IAF 2002/2003).

114. O PARPA I enfatiza a redução da pobreza rural, quer porque cerca de 75% da população vive nas áreas rurais quer porque a incidência da pobreza é mais elevada nas áreas rurais do que nas áreas urbanas. Porém, existem outros analistas que afirmam que a pobreza urbana seja um problema também relevante, devido à urbanização e ao facto de a redução da pobreza ter sido menor nas áreas urbanas do que nas áreas rurais entre o IAF de 1996/97 e o IAF de 2002/03.

115. Já se comentou que o PARPA I tomou em consideração o agregado como sua unidade de base. Não esteve particularmente preocupado com as diferenças de pobreza dentro dos próprios agregados. O pouco que se pode encontrar no PARPA I sobre questões de género, é fundamentalmente em relação aos agregados chefiados por mulheres.

116. Entretanto, o PARPA II poderá beneficiar de estudos recentes muito interessantes, que exploram os dados do IAF 2002-03 em comparação com o IAF1996-97. A título de exemplo, o artigo de Robert James de 2004, intitulado “Hás growth in Mozambique been pró-poor?” chega a resultados que contrariam certas percepções do senso comum. Segundo James, se bem que todos os sectores da sociedade desfrutaram de um crescimento do consumo relativamente rápido entre os dois IAFs, a taxa de crescimento no consumo dos agregados mais ricos foi ligeiramente maior. Isto deu origem a um ligeiro aumento na desigualdade social a nível nacional, como demonstra o aumento do coeficiente de Gini de 0.40 para 0.42.

117. James demonstra ainda que o impacto deste ligeiro aumento da desigualdade nos esforços de redução da pobreza foi mínimo. A taxa de pobreza seria 53 por cento em 2002-03, se todos os sectores da sociedade tivessem recebido a taxa média de crescimento anual em consumo, comparativamente nos 54.1 por cento em que realmente se manteve. A Cidade de Maputo continua a apresentar as maiores taxas de desigualdade no país e registou o maior aumento nas desigualdades entre todas as subáreas (o coeficiente de Gini aumento de 0.44 para 0.52). Curiosamente, o uso da classe de entropia das medidas de desigualdade indica que a desigualdade em termos de consumo real entre províncias e regiões tem diminuído ao longo dos últimos cinco anos, o que contraria as declarações dos discursos políticos populares.

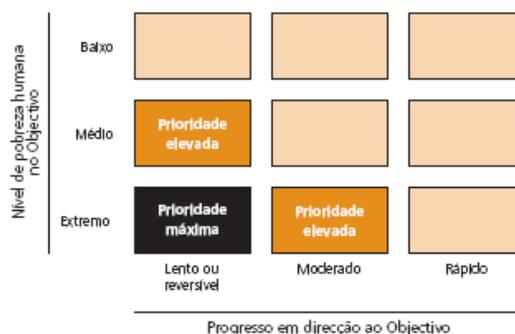
118. Entretanto, em Janeiro de 2005 o GEST-DNPO promoveu uma série de seminários sobre temas de pobreza, alguns dos quais poderão também a esclarecer aspectos do conteúdo. Entre os temas, destacam-se:

- A dinâmica dos determinantes da pobreza (Nelson Maximiano)
- Perfil da pobreza (Jacinto Chiconela)
- A desigualdade em Moçambique (Channing Arndt)
- Pobreza e vitimização (Jacinto Chiconela e Mikkel Barslund)

119. No PARPA II será preciso encontrar mecanismos de avaliação e monitoria, como por exemplo o que se encontra a seguir, extraído do *Relatório de Desenvolvimento Humano 2004*. Um modelo que poderá ser aplicado ao país; em vez de países pode-se aplicar o modelo às províncias e distritos.

**Caixa 3. Diferenciação Provincial e Distrital das Prioridade**

Figura de nota técnica 2.1  
Identificação de países de prioridade máxima e de prioridade elevada



## 4.6 OUTROS ASSUNTOS

### 4.6.1 O que são boas políticas económicas para o PARPA II?

120. **O que é uma boa política económica nas circunstâncias actuais de Moçambique?** Discutir o que é uma boa política económica, nas circunstâncias actuais de Moçambique, é um assunto que merece um debate aberto e amplo, o que poderá ser feito no âmbito da preparação do PARPA II.

121. Como a noção de política económica 'boa' ou 'má' pressupõe certos juízos de valor, cujos critérios são raramente explicitados em documentos, opta-se geralmente por deixar que os utilizadores deduzam os pressupostos e princípios com base nos seus critérios analíticos pessoais. Quando muito, presume-se existir um consenso mais ou menos amplo, de que uma boa política económica é aquela que tem impactos, consequências e resultados positivos para o bem-estar da sociedade. Porém, uma perspectiva como esta implica que se espere que a estratégia política seja implementada, para só depois, *à posteriori*, se avaliar os seus efeitos. Mas isto é problemático e pouco útil para os decisores políticos, técnicos e membros do governo, bem como para as organizações financiadoras ou doadoras, que terem de tomar decisões razoáveis sobre aspectos importantes de ordem financeira e não-financeira.

122. Para fins operacionais, em vez de deixar que o utilizador deduza o que por ventura possa ser uma boa política económica, talvez seja mais útil tomar como critério de referência, por exemplo, a natureza da economia preconizada nos termos da Constituição da República actualmente em vigor. A esse respeito, a nova Constituição não difere praticamente nada da Constituição de 1990. Assim, para um documento como o PARPA II, por 'políticas económicas boas' poder-se entender as políticas que contribuam para o desenvolvimento e reforço duma economia de mercado saudável e sustentável. Pelo contrário, por políticas económicas más,

entende-se aquelas que rejeitem ou dificultem o desenvolvimento da economia do mercado no país.

123. De igual modo, também será extremamente útil, se o domínio operacional das competências do Governo na implementação do PARPA II for definido. É amplamente reconhecido que o Governo deve ter um papel activo na gestão económica, e a ideia que o neoliberalismo e a economia de mercado exige do Governo uma postura de “laissez-faire” ou “deixa andar”, não passa duma leitura deturpada ou abusiva tanto dos anti-liberais como de certos pró-liberais. A este respeito, o PARPA II ganharia muito se conseguisse clarificar como é que o governo moçambicano deve continuar a determinar as políticas de um sem-número de matérias e a garantir as infra-estruturas legais e financeiras básicas, sob as quais os mercados deverão operar, para além de mater e aumentar a sua responsabilidade de assegurar a ordem social e criar melhores condições para os mais necessitados. É de esperar, à semelhança do que está a ocorrer noutras partes do mundo, que também em Moçambique o governo procure cada vez mais atingir os seus objectivos, menos pela intervenção e mais pela regulamentação e implementação efectiva desta última. O Governo deve continuar a cumprir o seu dever de contribuir para o melhor funcionamento dos mercados, em vez de pretender substituí-lo ou remete-lo para segundo plano.

#### 4.6.2 Controvérsias geradas por políticas que entram, ou não, num PRSP

124. Carlos Oya, no documento sobre o processo complementar a este, argumenta que seria exagerado pensar que existe um consenso global sobre as melhores estratégias para a redução da pobreza absoluta. Muitos críticos dos PRSP salientam não só o que os PRSP apresentam como estratégias, condicionadas pelo *mainstream* neoliberal, mas sobretudo o que deixam de lado sem qualquer discussão. Alguns exemplos são as reformas agrárias, as políticas de emprego (para além da flexibilização do mercado de emprego), políticas específicas para grupos vulneráveis ou excluídos sociais e politicamente, os riscos da liberalização do comércio internacional e das finanças, o contexto político e o realismo das mudanças exigidas nos PRSP, entre outros (WDM 2002).

125. Parece útil reforçar a sugestão de Oya, no sentido de no processo de preparação do PARPA II, que a equipa pense em formas de incorporar os elementos essenciais dos debates da Agenda 2025 nas agendas de consultas e evitar a ‘reinvenção da roda’. (Oya, 2004: 22). Isto será útil e necessário, tanto pelas razões apresentadas por Oya, como pelas que não foram apresentadas. Na verdade, parece importante corrigir, ou pelo menos minimizar o *bias* evidenciado por Oya, no seu comentário sobre a necessidade de aprofundar o debate em torno do conteúdo dos PRSPs.

126. Será verdade que a decisão sobre o que deve ser incluído, ou não, na estratégia do PARPA, tem sido predominante ou unicamente condicionada pelo *mainstream* neoliberal? Uma análise mais isenta provavelmente mostrará que não é só o *mainstream* neoliberal que condiciona o que entra, ou não, na visão estratégica do PARPA. A experiência do processo de reformas de mercado em Moçambique, sem dúvida, em muitos casos inspiradas ou influenciada pelo liberalismo económico, mostra também que existe outro tipo de influências, incluindo interesses e perspectivas específicos, que não passam de uma mera caricaturas grosseiras do neoliberalismo. Na verdade, existem fortes, mas frequentemente subtis e dissimulados condicionalismos internos, que apenas se refugiam por de trás dos condicionalismos externos. Para certos defensores de abordagens discordantes do liberalismo económico, incluindo os que se acham mais nacionalistas e patrióticas do que outros, tem-se tornado bastante conveniente transformar o “*mainstream* neoliberal” no que os Anglo-saxónicos designam por “*straw man*”, uma forma de retórica com o objectivo de caricaturar e denegrir o ponto de vista oposto.

127. Alguns dos entrevistados sugeriram que o processo de preparação do PARPA II proporcione a oportunidade para se debater, por exemplo: Quais foram as fontes de crescimento económico no período do PARPA I? Será que as fontes de crescimento dos anos passados devem continuar a sustentar o crescimento no futuro, particularmente no período do PARPA II? Há limites na política fiscal como fonte de receitas, mas uma maior eficiência na intervenção do sector público não poderia expandir as receitas? Se Moçambique é um país onde se trabalha a dez por cento, como argumentou recentemente o escritor Mia Couto, o que pode ser feito, no âmbito do PARPA II, para se conseguir que Moçambique passe a trabalhar a vinte, trinta ou cinquenta por cento? Isto para não parecer pretensioso e demagógico, procurando fixar metas irreais da ordem dos cem por cento.

## 5 ESTRUTURA DE TÓPICOS PARA O CONTEÚDO DO PARPA II

128. Apresenta-se abaixo uma proposta de esboço preliminar da estrutura de tópicos a serem contemplados na elaboração do documento do PARPA II:

1. Antecedentes
2. A pobreza como fenómeno multi-dimensional
3. Quadro da estratégia
4. Metodologia utilizada
5. Visão e estratégia para 2006-2010
6. Objectivos específicos
7. Pilares da estratégia de redução da pobreza
  - 7.1 Capital humano
  - 7.2 Capital social
  - 7.3 Economia e desenvolvimento
  - 7.4 Governação
8. Implementação, coordenação e parcerias
9. Monitoria e avaliação da estratégia
10. Quadro macroeconómico e financiamento do PARPA
11. Capacitação institucional no âmbito do PARPA
12. Matriz operacional do PARPA

## 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Mundial (200). La Colaboración en la Transformación Del Desarrollo: Nuevos Enfoques para Formular Estrategias de Lucha Contra la Pobreza que los Países Consideren Como Propias. [http://poverty.worldbank.org/files/brochure\\_spanish.pdf](http://poverty.worldbank.org/files/brochure_spanish.pdf)
- Barungi, Barbara, Ben Ofosu-Koranteng and Mary Rusimbi (2005). Mainstreaming HIV/AIDS and Gender into PARPA II, Mozambique: Johannesburg: UNDP Regional Service Centre.
- Bell, Emma (2003). Gender and PRSPs: With Experiences from Tanzânia, Bolívia, Viet Nam and Mozambique. BRIDGE Development – Gender. Denmark: Ministry of Foreign Affairs.
- Cabral, Lúcia, 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.
- Caterina Ruggeri Laderchi, Ruhi Saith and Francês Stewart (2003). 'Does it matter that we don't agree on the definition of poverty? A comparison of four approaches'. Working Paper nº 107. [Queen Elizabeth House, University of Oxford, UK](http://www.queens.ox.ac.uk/~elizabethhouse/).
- CEC (2003). *Agenda 2025, Visão e Estratégia da Nação 2025*. Maputo: Comité Estratégico de Conselheiros. Maputo: YOYOYOYO.
- Da Silva, Pedro Pereira da e Rui Antunes (2004). 'Balanced Scorecard: Centre-se na Obtenção de Resultados Estratégicos'. *Gestão Pura* Abril/Maio: 24-28.
- De Bono, Edward (1999). *Simplicity*. London: Penguin Books.
- DNPO /Direcção Nacional do Plano e Orçamento), Gabinete de Estudos, Instituto Internacional de Pesquisa em Políticas Alimentares (IFPRI) e Universidade de Purdue (2004). Pobreza e Bem-estar em Moçambique: Segunda Avaliação Nacional (2002-03). Maputo.
- Fonseca, Fátima (2004). 'Gestão Pública: Parceria – Cooperar para Melhorar o Desempenho'. *Gestão Pura* Abril/Maio, pp. 90-95.
- G20 (2004). Relatório Anual da Pobreza (RAP) 2004: O Combate às Causas da Pobreza. Maputo: Observatório da Pobreza.
- Gender Coordinator Group (2004?). Gender Analysis of the Action Plan for the Reduction of Absolute Poverty 2001-2005 (PARPA) and Recommendations for Engendering the PARPA: Republic of Mozambique, Maputo.
- Guebuza, Armando Emílio (2004). 'O Meu Compromisso', in *Savana* de 29 de Outubro, pp. 9-11.
- Guebuza, Armando Emílio (2004). 'Podemos, Merecemos e Somos Capazes de Ser Ricos', in *Domingo* de 28 de Novembro, pp. 20-21.
- 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/DA (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.
- Jackson, David, Roberto Salomão e Velasco Bazima (2004). *Descentralização Planeamento e Sistema Orçamental em Moçambique*. Cascais: Principia, Publicações Universitárias e Científicas.
- James, Robert (2004). Has Growth in Mozambique Been Pró-Poor?. Maputo: DNPO-MPF.
- MPF (2001). *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta 2001-2005*. Maputo.
- 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/UEM/IFPRI (Mozambique, Ministry of Planning and Finance/Eduardo Mondlane University/ International Food Policy Research Institute). 1998. Pobreza e Bem-estar em Moçambique: Primeira Avaliação Nacional (1996–97). Maputo.
- Negrão, J, (2002), *Para Que O Parpa Resulte: reflexão epistemológica sobre um processo candente*, unpublished manuscript.
- NORTON, Visão e Estratégias de Desenvolvimento a Longo Prazo e Suas Implicações no Alívio à Pobreza: O Caso de Moçambique, 2004.
- O’Driscoll, Gerald P., Holmes, Kim R. and O’Grady, Mary Anastasia (2002): *2002 Index of Economic Freedom*. Washington: The Heritage.
- O’Driscoll, Gerald P., Holmes, Kim R. and O’Grady, Mary Anastasia (2003): *2003 Index of Economic Freedom*. Washington: The Heritage.
- O’Driscoll, Gerald P., Holmes, Kim R. and O’Grady, Mary Anastasia (2004): *2004 Index of Economic Freedom*. Washington: The Heritage.
- Osman, Magid (2003). “Desenvolvimento Económico, Economia de Mercado e as Instituições – Papel do Estado”. *O Economista* 3 (Janeiro): 11-35.
- PNUD (2004). *Relatório do Desenvolvimento Humano 2004*. Lisboa: Mensagem.
- Republic of Mozambique (2000). ‘*Interim Poverty Reduction Strategy Paper*’. Maputo.
- Sen, Amartya (1999). *Development as Freedom*. Oxford: University Press.
- T&B Consult (2003). *Avaliação Estratégica Ambiental do Plano de Estratégia de Redução da Pobreza – Moçambique*. Ministério dos Negócios Estrangeiros Dinamarquês (DANIDA).
- UNDP (1997). *Human Development Report 1997*. New York: Oxford University Press.
- UNDP (2002). *Report on the Millenium Development Goals, Republic of Mozambique*. [www.undp.org/mdg/countryreports.html](http://www.undp.org/mdg/countryreports.html).
- Wuyts, Marc (2004). ‘Unit1 Sorting Out Conceptions of Poverty’, 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), pp. 1-27.



## ANEXO 1. Quadro Sumário das Áreas de Intervenção do PARPA, MDG's e Agenda 2025

Área/Doc.	PARPA (2001-2005)	MDG's	Agenda 2025
<b>GERAL</b>	<b>Reduzir a incidência da Pobreza, 60% em 2005 e menos de 50% em 2010</b>	<b>Erradicar a extrema pobreza e a fome (segurança alimentar)</b>  Até 2015, reduzir pela metade a proporção de pessoas que sobrevivem com menos de \$ 1,00 por dia Até 2015, reduzir até metade a proporção de pessoas que passam fome	<b>Impulsionar o desenvolvimento do país</b>  <b>Capital Humano</b> Melhoria das condições básicas de vida
<b>1. EDUCAÇÃO</b>	<b>Criação e expansão das capacidades e habilidades humanas</b>  Sub-áreas: Ensino primário; Alfabetização e educação de adultos; Ensino secundário geral; Ensino técnico-profissional; Formação de professores; Aprimoramento ético e elevação da qualidade de prestação de serviços pelo sistema educacional; ensino superior; Formação de profissional; educação especial; combate ao HIV/SIDA	<b>Atingir o ensino básico universal</b>  Garantir que até 2015, crianças, de ambos sexos completem o ciclo básico de escolarização	<b>Educação e formação integral</b>  <b>Capital humano</b> Formação de pessoal para as unidades sanitárias; Formação de trabalhadores de saúde; Massificação da educação básica; Educação secundária; Educação e formação comunitária; Alfabetização e educação de adultos; Formação técnico - profissional; Educação para a ciência e tecnologia; Educação patriótica, moral, ética e cívica
		<b>Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres</b>  Eliminar as disparidades de género na educação primária e secundária, até 2005, e em todos os níveis de educação até 2015	<b>Relações de género equilibradas</b>  <b>Capital Social</b>

Área/Doc.	PARPA (2001-2005)	MDG's	Agenda 2025
2. SAÚDE	Redução da morbidade e mortalidade da população	Reduzir a mortalidade infantil; Melhorar a saúde materna; Combater o HIV/SIDA, a malária e outras doenças	Serviço Nacional de Saúde; Controlo HIV/SIDA e outras endemias

Sub-áreas: Cuidados de saúde primários; cuidados de saúde no combate às grandes endemias; combate do HIV/SIDA; rede sanitária; desenvolvimento de recursos humanos; planeamento e gestão do sector de saúde

Reduzir em dois terços, até 2015, a taxa de mortalidade de menores de 5 anos;

Reduzir em três quartos, até 2015, o rácio de mortalidade materna

Deter e começar a reduzir, até 2015, a propagação do HIV/SIDA, Deter e começar a reduzir, até 2015, a incidência de malária e outras doenças graves

#### Capital humano

Expansão do serviço nacional de saúde; Provisão de medicamentos; Reconhecimento da importância da medicina tradicional na cobertura dos cuidados de saúde; Expansão da rede sanitária; Controlo do HIV/SIDA e de outras endemias(tuberculose, malária)

Área/Doc.	PARPA (2001-2005)	MDG's	Agenda 2025
3. AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO RURAL	Expansão e crescimento do sector agrário		Desenvolvimento rural

Promover a utilização sustentável dos recursos naturais e organizar os serviços de gestão

#### Capital Social

Acesso ao uso e aproveitamento da terra;

#### Economia e Desenv.

Desenvolvimento rural ; Fomento de parcerias publica, privada e familiar; Promover a maior disseminação da Lei de terras; Tirar proveito das vantagens oferecidas pelos mercados na era de globalização; Promover o financiamento ao desenvolvimento; Processamento de produtos agro- pecuários do sector familiar; Assentamentos humanos; Desenvolvimento de parcerias

	<b>Promover o envolvimento cada vez mais amplo dos diferentes segmentos da sociedade na protecção e gestão ambiental</b>	<b>Garantir a sustentabilidade ambiental</b>	
	Aperfeiçoamento da regulamentação; capacitação, gestão ambiental ao nível local, preservação e inspecção ambiental; planeamento territorial	Desenvolvimento e implementação de uma estratégia nacional para o desenvolvimento sustentável até 2005	
Área/Doc.	PARPA (2001-2005)	MDG's	Agenda 2025
<b>4. INFRAESTRUTURAS BÁSICAS</b>	<b>Expansão rápida das actividades económicas</b>	<b>Acesso as comodidades básicas (água potável e saneamento)</b>	<b>Investimentos em infraestruturas</b>
	Sub-áreas: reabilitação e manutenção de estradas; capacitação institucional; Energia; gestão dos recursos hídricos; abastecimento de água e saneamento	<p>Reduzir para metade, até 2015, a proporção de pessoas sem acesso sustentável a água potável;</p> <p>Até 2020, alcançar um significativo melhoramento na vida de pelo menos 100 milhões de habitantes de bairros degradados;</p> <p>Integrar os princípios de desenvolvimento sustentável nos programas e políticas do País e inverter a perda de recursos ambientais</p>	<p><b>Economia e Desenv.</b></p> <p>Competitividade e modernização das empresas; Manutenção de equipamentos; Modernização e Expansão das infra-estruturas e equipamentos; Acções integradas que facilitam a redução de custos</p>
<b>5. BOA GOVERNAÇÃO; LEGALIDADE E JUSTIÇA</b>			
	Sub-áreas: descentralização e desconcentração; legalidade justiça e ordem pública; transformação e reforço das instituições públicas lidando com o sector privado; reforço da capacidade negocial e de fiscalização/inspecção nos processo de concessionamento; protecção de fronteiras		<p><b>Capital humano</b></p> <p>Administração e Gestão de Unidades sanitárias; Políticas Administrativas e escolares</p> <p><b>Capital Social</b></p> <p>Promoção da justiça social; Potenciar as comunidades e instituições locais; Fortalecimento do papel da família; como célula</p>

e fiscalização marítima; racionalização e reforço dos sistema de finanças públicas; combate á corrupção

base da sociedade; Fortalecimento da coesão nacional

**Economia e Desenv.**

**Lei do trabalho;** Descentralização e desconcentração; Reforço do papel do estado na economia

**Governança**

Paz, estabilidade política e social; Sistema político, democracia e participação; Legalidade e segurança; Acesso `a informação

Área/Doc.	PARPA (2001-2005)	MDG´s	Agenda 2025
6. <b>GESTÃO MACROECONÓMICA E FINANCEIRA</b>			

- Política fiscal e monetária; Política de mobilização de recursos orçamentais; Políticas de gestão das despesas públicas; política de desenvolvimento de mercados financeiros; política de comércio internacional e; política de gestão da dívida pública

**Economia e Desenv.** Articulação entre a macroeconomia e microeconomia; Mecanismos financeiros para o desenvolvimento; Incentivar a integração do sector informal

**Outras opções estratégicas por incluir**

**2. Capital Social**

Inserção social da juventude

**3. No âmbito da economia**

Sector industrial

Pequenas e medias empresas