

APRENDIZADO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO DO PARP: ABORDAGEM BASEADA NAS REDES

José Jaime Macuane

INTRODUÇÃO

A aprovação do Plano de Acção de Redução da Pobreza (PARP 2011-2014) pelo Governo em Maio de 2011, com a retirada do termo (pobreza) “Absoluta” da denominação deste instrumento de políticas públicas, marca formalmente o início de uma nova fase de implementação de políticas de combate à pobreza no País (GdM 2011). O PARP é o terceiro documento de combate à pobreza introduzido no país, cujo processo teve como marco a inclusão da componente social no programa de ajustamento estrutural no começo da década de 1990, corporificado no então chamado PRES (Programa de Reabilitação Económica e Social).

A adopção dos documentos de combate à pobreza como o PARP decorre de uma mudança na abordagem de financiamento aos países pobres por parte das instituições de Bretton Woods – o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial – nos anos 1990. Isso deveu-se à ineficácia dos programas de ajustamento estrutural no combate à pobreza, principalmente nos países altamente endividados como Moçambique. No entanto, esta mudança de abordagem, que sugere que houve um aprendizado no processo de implementação de políticas de combate à pobreza por parte das instituições de Bretton Woods, não reverteu a tendência excessivamente prescritiva desses instrumentos de políticas, muitas vezes impostos aos países pobres como parte dos condicionalismos da ajuda externa e de acesso ao crédito, embora a coberto da capa de uma maior apropriação por parte destes últimos (Macuane 2006). Ademais, a par de recorrentes reclamações sobre a natureza prescritiva e

impositiva desses instrumentos por parte dos países em desenvolvimento e na literatura académica sobre o assunto, muito pouco foi feito por parte destes para apresentar políticas públicas alternativas e credíveis para se contrapor às receitas das instituições financeiras internacionais e dos doadores. Uma das razões para tal é o baixo aproveitamento das lições aprendidas e do conhecimento produzido na implementação das estratégias de desenvolvimento nos países em desenvolvimento (Macuane 2006). Em suma, há um baixo aprendizado de políticas, o que quer dizer que os países em desenvolvimento, incluindo Moçambique, enfrentam grandes desafios na produção, apropriação e uso do conhecimento sobre as políticas públicas que possa contribuir para uma maior eficácia destas últimas. Nesta linha de pensamento, este estudo analisa o aprendizado de políticas públicas no contexto do PARP, enfocando tanto no processo de seu desenho como no da sua implementação.

No entanto, antes da apresentação mais detalhada dos objectivos e argumento do estudo, é pertinente apresentar o contexto em que o PARP 2011-2014 é desenhado e está a ser implementado.

O PARP E O SEU CONTEXTO

A retirada da qualificação da pobreza como “absoluta” no PARP pode sugerir, à primeira vista, que se entra numa nova etapa deste processo, com uma pobreza menos severa e, conseqüentemente, um novo tipo de abordagem. No entanto, além dos resultados do terceiro Relatório da Terceira Avaliação Nacional da Pobreza (DNEAP 2010) mostrarem que em certas regiões do país a pobreza aumentou, o PARP é lançado e está a ser implementado num contexto de questionamento de parte considerável das políticas de combate à pobreza e desenvolvimento em curso no país, que, a título ilustrativo, pode ser retratado em três situações que ocorreram nos últimos dois anos, que são brevemente descritas abaixo.

Nos dias 1 e 2 de Setembro de 2010 as cidades de Maputo e Matola foram sacudidas por violentas manifestações, despoletadas pelo aumento do preço dos produtos básicos e dos transportes. Cerca de um ano mais tarde, parte dos desmobilizados de guerra realizou várias manifestações que culminaram com a concentração defronte do Conselho de Ministros, exigindo a revisão das suas pensões e medidas de reinserção social mais efectivas. No dia 10 de Janeiro de 2012, um grupo de reassentados na localidade de Cateme na província de Tete, no âmbito da exploração do carvão de Mo-

atize pela empresa brasileira Vale Moçambique, bloqueou a linha férrea impedindo a passagem do comboio que transportava carvão para exportação, em protesto contra o incumprimento do acordado no processo de reassentamento. A manifestação foi debelada com uma violenta intervenção da força de intervenção rápida. O Governo e a Vale anunciaram posteriormente que as reivindicações seriam atendidas, tendo fixado um prazo para efeito em algumas das reivindicações, como a reabilitação das casas de má qualidade que foram concedidas aos reassentados.

Há três elementos contextuais destas manifestações cujos contornos é pertinente descrever. O primeiro são os antecedentes. No caso de Maputo, decorrem cerca de dois anos e meio após a ocorrência de manifestações similares e menos de um ano depois de a Frelimo e o seu candidato à reeleição nas eleições presidenciais, o incumbente Armando Guebuza, terem ganho com uma margem acima de dois terços, o que supostamente seria uma aprovação das políticas de combate à pobreza. Por outro lado, no âmbito das chamadas presidências abertas e inclusivas (PAI), o presidente Guebuza acabava de fazer uma presidência aberta e inclusiva à cidade de Maputo há menos de 5 meses (começou em 22 de Abril de 2010) antes das violentas manifestações, em que teve a oportunidade de auscultar as preocupações das populações desta cidade. No caso dos desmobilizados de guerra, foi recentemente aprovado o estatuto do combatente que supostamente deveria resolver os problemas que afligem este grupo social. É pertinente referir que este instrumento de política não colhe consenso dentro do próprio grupo, uma vez que apenas uma ala se declara publicamente satisfeita com as políticas do sector e preferiu não aderir às manifestações.

O segundo é o contexto institucional. No âmbito da implementação do Plano de Acção de Combate à Pobreza Absoluta (PARPA), foram criados os Observatórios de Desenvolvimento, nos quais a sociedade civil participa monitorizando o progresso na implementação do PARPA e propondo melhorias visando a sua melhor eficácia. Além disso, o país dispõe de um mecanismo de concertação social, em que o governo, os sindicatos e o sector privado se reúnem para tomar decisões importantes de políticas, com particular ênfase para a negociação do salário mínimo.

O terceiro é o contexto de políticas públicas. Vários estudos já vinham apontando o dedo ao relativo fracasso das políticas de combate à pobreza (Cunguara & Hanlon 2010; Hanlon & Smart 2008)(), o que foi confirmado no último Inquérito ao Orçamento Familiar (IOF 2008/9) e no Relatório de Desenvolvimento Humano 2011, que coloca Moçambique entre os quatro países com menor desenvolvimento humano no mundo. Ambos os relatórios foram recebidos com uma certa relutância

pelo governo, mas sem a apresentação de dados alternativos credíveis que sugerissem a sua inconsistência. Paradoxalmente, o relatório sobre a avaliação da pobreza, baseado nos dados do IOF e produzido pelo Ministério de Planificação e Desenvolvimento, coloca a ausência de um fluxo de informação com dados actualizados sobre a pobreza como um dos principais obstáculos para uma adequada planificação (DNEAP 2010, p.87). O próprio ministério, através da Direcção Nacional de Estudos e Análise de Políticas (DNEAP), tem apoiado estudos multidisciplinares sobre a pobreza que são divulgados na sua página da internet, alguns dos quais mostram a ineficácia relativa das políticas de combate à pobreza (Paulo *et al.* 2007; Paulo *et al.* 2011; Tvedten *et al.* 2006; Rosário *et al.* 2008; Tvedten *et al.* 2009). No que concerne à manifestação de Cateme, além do caderno reivindicativo enviado ao governo e à empresa Vale pelas populações afectadas (CIP, 2012), no dia 05 de Outubro de 2011, na cidade de Tete, organizações da sociedade civil realizaram um seminário sobre a indústria extractiva, em que apontavam alguns dos pontos críticos que posteriormente constituíram o móbil da manifestação (Mosca & Selemane 2011; Selemane 2010). Ademais, a área da indústria extractiva tem sido alvo de muitos estudos, que incluem a análise do processo específico da indústria de carvão na província de Tete, além de uma maior actuação de organizações da sociedade civil nesta área, organizadas na Plataforma da Sociedade Civil para Recursos Naturais e Indústria Extractiva.

Estes exemplos e os seus contornos mostram alguns dos desafios que se colocam à implementação do PARP, que podem ser agrupados em duas vertentes distintas mas complementares e até certo ponto sobrepostas: a vertente da gestão das políticas públicas e os desafios inerentes e a vertente do aprofundamento do conhecimento das políticas públicas como parte do reforço e melhoria da sua eficácia.

Estes desafios derivam do contexto que, de forma ilustrativa, foi descrito nos exemplos acima indicados, que resumidamente pode ser caracterizado pelos seguintes elementos: primeiro, com o pluralismo político há um crescimento do activismo da sociedade voltado às áreas específicas de políticas públicas, que nem sempre se confunde com os processos eleitorais; ou seja, o apoio medido pela escolha eleitoral (o voto) não pode ser confundido com uma aprovação tácita às políticas públicas implementadas pelo governo.¹ Assiste-se no País a um crescimento considerável da intervenção da sociedade civil nas políticas públicas, inclusive, em alguns casos, com algum nível de

¹ Até porque os próprios processos de escolha eleitoral estão sujeitos a distorções, dentre as quais a vontade de participação, as barreiras à participação, a cultura cívica, as fraudes, as abstenções e outros elementos que limitam a fiabilidade do apoio eleitoral como parâmetro de aprovação do Governo.

especialização em políticas sectoriais e subsectoriais. Redes de organizações como o Movimento de Educação para Todos (MEPT), a MONASO (na área de HIV/SIDA), o Grupo Moçambicano da Dívida (na área de Finanças Públicas), associações empresariais como o CTA e de áreas específicas como do açúcar (Associação dos Produtores de Açúcar de Moçambique – APAMO) e mesmo empresas de sectores como do carvão desempenham cada vez mais um papel activo nas áreas de políticas e tornaram-se interlocutores que não podem ser ignorados pelo Governo. Segundo, há interesses cada vez mais fragmentados que não podem ser agrupados em categorias amplas e redutoras, que têm constituído parâmetros de organização da participação da sociedade nas políticas de combate à pobreza. Por exemplo, é uma falácia dizer que a sociedade civil está devidamente representada nos observatórios de desenvolvimento ou na Comissão Nacional de Eleições apenas porque há organizações que participam nestes mecanismos e órgãos. Certamente também não se pode assumir que, na concertação social, estão representados todos os empresários e trabalhadores, porque há interesses heterogéneos que nem sempre estão devidamente representados e em certas situações podem romper acordos supostamente feitos e agir fora dos mecanismos acordados, como ocorreu com os transportadores quando eclodiram as manifestações de Fevereiro de 2008². Terceiro, a produção e o uso do conhecimento sobre as políticas públicas estão sujeitos a condicionalismos que é importante levar em conta na busca de formas mais eficazes de tomada de decisão mais informadas. Por outro lado, o conhecimento em si não é produzido e consumido de forma neutra. É importante ter em conta que os políticos eleitos têm um mandato que lhes confere um poder decisório sobre as políticas públicas e, nesse contexto, podem escolher considerar ou ignorar as informações que lhes chega, desde que assumam os riscos políticos disto, principalmente num contexto democrático. Quarto, decorre dos pontos acima indicados que, no contexto actual de gestão de políticas públicas no país, há uma maior exigência de compreensão da complexidade existente neste âmbito para que se busque a sua eficácia de forma mais consistente.

É neste contexto que no Terceiro Relatório de Avaliação da Pobreza, baseado no IOF 2008/9, a par da recomendação para que se reduza o hiato temporal entre os estudos de impacto como o IOF, se enaltece a importância da realização de estu-

² Nestas manifestações os transportadores semi-colectivos (vulgo chapas cem) também pressionaram o governo no sentido de subsidiar as suas operações e praticamente aderiram à manifestação, aumentando o poder de pressão sobre o governo. No fim acabaram beneficiando de um subsídio de combustível.

dos complementares para uma maior compreensão da dinâmica multidimensional da pobreza (DNEAP 2010, p.:xvi; 7–8; 87). Contudo, as experiências referidas no início deste capítulo sugerem que o aprendizado sobre as políticas públicas proveniente destes estudos não tem sido devidamente aproveitado para informar o processo decisório dos poderes públicos.³ Esta lacuna, que certamente não é específica do País, requer uma reflexão não só dos desafios que as políticas em si enfrentam, mas também de como a experiência e o conhecimento sobre estas pode ser um activo importante na busca da sua eficácia. Este, em termos gerais, pode ser considerado um dos desafios do PARP 2011-2014. É neste contexto que o objectivo deste estudo se enquadra.

O objectivo fundamental é discutir os desafios de produção, aquisição e uso de conhecimento das dinâmicas inerentes às políticas de combate à pobreza. A base de análise será a abordagem das redes sociais, que tanto pode ser vista como uma forma de organização assim como um método de análise (Knox *et al.* 2006, p.135–6), como será explicado adiante.

Analisar o processo de aprendizado em políticas públicas é importante, porque a dinâmica destas, de certa forma, consiste num processo de tentativa e erro, em que os fazedores de políticas tentam continuamente encontrar soluções para os problemas que afligem os cidadãos e vão ajustando-as em função dos resultados que essas mesmas soluções vão produzindo (Bardach 2008, p.350). Ademais, como a literatura sugere, o aprendizado é um processo social que consiste na interacção entre indivíduos inseridos em grupos, redes, comunidades e organizações. A literatura sugere ainda que, devido a essas características, o processo de aprendizado é frágil e difícil e algumas situações e contextos favorecem mais o aprendizado do que outras. Porém, como a literatura sobre o aprendizado organizacional argumenta, entidades sociais como grupos, organizações e estados que cultivam o aprendizado têm mais probabilidades de sucesso do que aquelas que não o fazem (Freeman 2008, p.380–1).

O argumento do estudo é que o aprofundamento da compreensão das relações existentes entre os actores envolvidos nas políticas de combate à pobreza é um elemento importante (certamente não é o único) para a compreensão da natureza das políticas, das condições inerentes à sua implementação e, conseqüentemente, da sua eficácia. Para tal, é importante analisar as relações entre os intervenientes nas políticas públicas numa perspectiva mais fluida, indo para além das definições categorizadas

³ No entanto, há que referir que políticas como o Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana foram inspirados na constatação de estudos sobre o aumento da pobreza urbana.

de alguns desses intervenientes de modo a compreender-se melhor a sua diversidade, a heterogeneidade dos seus interesses e incentivos, que influenciam a forma como se relacionam entre si e as políticas públicas.

Estas relações, pela sua multidimensionalidade e interdependência, podem ser melhor entendidas a partir da análise das redes, mais concretamente das redes de políticas que se formam e interagem no processo. A análise baseada na abordagem de redes tem a vantagem de analisar os desafios que se colocam aos poderes públicos na implementação das políticas de combate à pobreza num contexto de maior fragmentação, multiplicidade e activismo dos intervenientes nas políticas públicas, que colocam desafios ao Estado na articulação dos diversos interesses que daí surgem e à própria sociedade.

O trabalho é composto pelas seguintes secções: após esta introdução, a segunda secção apresenta os principais elementos da teoria e abordagem de redes em geral e das redes de políticas em particular; a terceira secção apresenta os desafios que se colocam ao conhecimento e gestão das redes no contexto das políticas anti-pobreza; a quarta secção conclui o trabalho com uma breve síntese dos principais pontos discutidos e a proposição de uma agenda de pesquisa para a área.

A ABORDAGEM DE REDES

A abordagem de redes nas políticas públicas e na gestão pública é fortemente influenciada pela teoria inter-organizacional, que frisa a ideia de que os actores são interdependentes porque precisam dos recursos uns dos outros para alcançarem os seus objectivos (Adam & Kriesi 2007). Segundo Rhodes (2008), uma abordagem de redes de políticas é um conjunto de conceitos que focaliza as ligações do governo com outros actores estatais e societais no processo de políticas. Neste contexto, ainda segundo o autor, as redes de políticas são um conjunto de ligações institucionais formais e informais entre o governo e outros actores baseadas em crenças e interesses compartilhados e negociados na formulação e implementação de políticas. Elas podem incluir redes de issues/questões (comunicação entre vários actores como o governo, legisladores, sector privado, académicos, jornalistas e outros sobre assuntos de políticas, mas sem um vínculo formal entre eles nem consenso), os chamados “triângulos de ferro” (coalizões típicas do contexto americano, que são compostas por parlamentares, grupos de interesse e burocratas), subsistemas de políticas públicas (participantes que se vêm

como uma comunidade semi-autónoma com “expertise” num domínio de políticas públicas e que reivindicam e exercem influência por um longo período de tempo), ou sub-governos [grupo de indivíduos que tomam grande parte das decisões de políticas públicas, comunidades de políticas (grupo coeso e fechado com preferências claras de políticas, uma ideologia e valores comuns, interacção de alta qualidade entre os membros sobre aspectos da política entre os membros do grupo, e com controlo de recursos relevantes à política em causa) e comunidades epistémicas (conjunto de especialistas de políticas que reivindicam autoridade e conhecimento no seu domínio de especialização)] (Rhodes 2008, pp.425–428; 434; Sabater & Weible 2007, p.192). Os arranjos neocorporativos de articulação entre os interesses do governo, do sector privado/empresarial e os sindicatos, entre nós denominados de concertação social, também se enquadram na definição de redes de políticas.

Ainda no âmbito da literatura sobre as redes, existe a abordagem de coalizões de advocacia de Sabatier e Jenkins-Smith (Beverwijk et al. 2008; Sabater & Weible 2007). Esta abordagem defende que as políticas são definidas por redes informais integrando participantes cujas crenças e comportamentos influenciam as mudanças nas políticas públicas. Devido à complexidade de políticas, para qualquer actor ser influente precisa de ter um conhecimento profundo da área. Esta especialização ocorre dentro de subsistemas de políticas, cujos participantes têm fortes crenças e tendem a traduzir essas crenças em políticas. As crenças podem ser modificadas pela informação técnica e científica, de tal forma que os pesquisadores (cientistas universitários, analistas de políticas, consultores, etc.) estão entre os maiores intervenientes no processo de políticas públicas. No processo de formação de coalizões, os participantes tenderão a procurar aliados com crenças similares sobre as políticas, dentre legisladores, funcionários públicos, pesquisadores, grupos de interesse e intelectuais de múltiplos níveis do governo. Os subsistemas de políticas são caracterizados por uma dimensão funcional ou substantiva, que é a área de políticas em si (por exemplo, agricultura) e por uma dimensão geográfica, que é o território onde a política é implementada (nível local, central, província, distrito, etc.).⁴ Identificar os subsistemas nem sempre é simples, porque os mesmos podem estar sobrepostos. As coalizões de advocacia agregam comportamentos de diversos indivíduos e organizações envolvidos num subsistema de políticas por uma década ou mais. Nos países subdesenvolvidos, muitos subsistemas são nascentes devido à instabilidade do sistema político e falta de pessoal formado

⁴ Os exemplos foram ajustados à realidade moçambicana.

no subsistema, o que também tem implicações na existência e formato das coalizões (Sabater & Weible 2007, pp.192–193).

Mendizabal (2006) , analisando as funções que as redes podem desempenhar na ligação de pesquisa e políticas no âmbito da erradicação da pobreza, destaca duas supra-funções ou papéis: de agência e de apoio. Quando desempenham funções de agência, as redes actuam no sentido de promover a agenda de políticas públicas dos seus membros e devem ter uma capacidade adequada para tal. Por sua vez, as redes como formas de apoio, apenas apoiam os seus membros na prossecução dos seus interesses de políticas e não têm a capacidade de influenciar políticas, porque esta função é desempenhada pelos seus membros. Para este autor, as redes têm maior probabilidade de influenciar políticas de desenvolvimento do que os indivíduos, mas precisam ter em conta os recursos, capacidades e habilidades que podem oferecer, assim como o contexto onde são criadas e actuam e os interesses dos seus membros.

A existência de redes no processo de políticas públicas coloca desafios de governação tanto ao Estado – que deve ter a capacidade de articular múltiplos actores com interesses diversos – como às próprias redes, muitas vezes compostas por actores com níveis de capacidades diferentes e consequentemente possibilidades desiguais de influenciar as decisões dentro das redes e nas políticas públicas em geral. Disso decorre que nem sempre as redes e as formas de participação nas políticas públicas para essas mesmas redes garantem a democraticidade das relações entre os diversos actores (Bogason & Musso 2006; Klijn 2007).

Embora possa parecer muitas vezes na literatura como parte da teoria das redes sociais (com mais tempo de existência), a abordagem de redes de políticas é mais vista como um instrumento de análise do que como uma teoria, cujo valor analítico repousa na ideia de conceptualizar o processo de políticas como envolvendo uma multiplicidade de actores estatais e não estatais, que são mutuamente interdependentes, e as relações entre os mesmos, indo para além da descrição formal do processo de políticas. Os métodos de análise de redes podem ser vistos como meios para mapear papéis de forma compreensiva e desta forma permitem uma melhor delimitação das qualidades das estruturas sociais, revelando a sua complexidade e mobilidade (Knox *et al.* 2006). Esta abordagem também advém da constatação de que as categorias sociais de larga escala, como classe social ou sociedade, começaram a ser vistas como problemáticas devido à evidente descontinuidade com a forma como as pessoas entendem as circunstâncias concretas das suas vidas, o que levanta questões sobre a relevância e adequação do seu uso em certos contextos (Knox *et al.* 2006). Tomando como exemplo a realidade Mo-

çambicana, é falacioso dizer que os desmobilizados estão satisfeitos com o estatuto dos combatentes ou que os jovens falam a mesma linguagem e se entendem; por isso, jovens fazendo campanha para jovens terão mais sucesso. É importante saber de que desmobilizados de guerra e de que jovens se está a falar.

A abordagem de redes, pela forma como analisa as motivações, o contexto e a dinâmica da relação entre os vários actores, afigura-se adequada para a compreensão do aprendizado de políticas públicas no contexto do PARP.

DESAFIOS DO PARP NUMA SOCIEDADE EM REDE

A análise da abordagem de redes de políticas, apresentada na secção anterior, sugere alguns desafios no contexto do PARP como política pública, tendo em conta as duas dimensões constitutivas, nomeadamente a estrutura e as relações/interacções. Embora eventualmente sejam abordados elementos estruturais, os desafios que serão destacados serão no campo da interacção entre os actores, tendo em conta os seguintes desafios: o primeiro desafio é de ordem metodológica, que tem a ver com a necessidade de aprofundar o conhecimento das relações cada vez mais complexas e interdependentes entre os intervenientes nas políticas públicas, tendo em conta a economia política nacional; o segundo tem a ver com os desafios de governação por parte da sociedade civil e dos poderes públicos, num contexto de crescimento de redes de actores que participam cada vez mais nas políticas públicas; o terceiro desafio está relacionado com a formação de coalizões e redes de políticas capazes de produzir conhecimento que contribui para um melhor aprendizado de políticas públicas.

Estes desafios serão analisados recorrendo a exemplos de processos específicos e a dados agregados sobre a governação, democracia e capacidade de gestão económica e política das elites nacionais produzidos por organizações internacionais, especificamente os Índices de Governação do Instituto do Banco Mundial e o de Transformação de Bertelsmann (BTI).⁵ Os índices do Banco Mundial têm infor-

⁵ Estes índices são produzidos com o pressuposto de que os países empreendem reformas visando a transformação para uma economia de mercado e democracia. Embora se recorra a várias fontes para fundamentar os vários índices e garantir-lhes maior consistência, este pressuposto é claramente ideológico, daí não ser pacífico. Mas partindo do pressuposto de que o país se define explicitamente como uma democracia e uma economia de mercado, o uso destes índices tem a sua plausibilidade, embora seja importante que o leitor esteja ciente de que não se quer aqui endossar nenhuma visão ideológica sobre o assunto.

mação até 2010, enquanto o BTI tem dados de até 2012 (na verdade com informação que vai até 2011).

O DESAFIO METODOLÓGICO: A RELEVÂNCIA DA ABORDAGEM DE REDES NA COMPREENSÃO DAS DINÂMICAS DE POBREZA E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Numa análise dos papéis que as elites desempenham no processo de desenvolvimento, fica claro que as elites políticas, do Estado, de parte da sociedade civil e as elites económicas em muitos casos se sobrepõem, criando uma grande ambiguidade sobre a delimitação entre estas arenas. A existência de um partido dominante, cujo poder se consolidou nos últimos oito anos com o constante enfraquecimento da oposição política, reforça a interdependência entre as redes de actores nas arenas acima indicadas. Estas relações intrincadas influenciam consideravelmente as políticas públicas de combate à pobreza (Macuane 2010). A literatura alerta que algumas relações sociais podem criar as chamadas “armadilhas da pobreza”, quando contribuem para perpetuar dinâmicas que impedem a superação da pobreza (Woolcock 2007). Por exemplo, a partidarização do Estado e da administração pública pode promover a incompetência e com esta reduzir-se a capacidade dos poderes públicos para desenharem e implementarem políticas públicas efectivas no combate à pobreza. Uma descrição das implicações dessas relações no âmbito político, social, económico e dentro das estruturas estatais pode ajudar a visualizar os desafios que se colocam ao PARP neste quadro da economia política nacional e a relevância da contribuição da abordagem de redes.

No âmbito político, as relações estreitas que os parlamentares da bancada do Governo têm com o executivo, aliado aos seus interesses no sector privado, certamente podem enviesar o processo de formulação de políticas, assim como a sua implementação e a actividade fiscalizadora. A isto alia-se a **muito propalada partidarização** da função pública e as redes clientelistas partidárias, com destaque para a distribuição dos chamados 7 milhões (Forquilha & Orre 2011). Isto tem claras implicações na inclusividade e eficácia das políticas públicas de combate à pobreza, porque são definidas num contexto em que tanto os formuladores como os decisores e os implementadores, apesar de serem institucionalmente diversos, constituem na verdade uma rede de relações com relações hierárquicas entre si, cujo epicentro é a elite política do partido governamental. As recorrentes reclamações de exclusão social e de concentração de oportunidades de negócios numa pequena elite (MARP 2009) são consequências destas redes que contribuem para o enfraquecimento dos

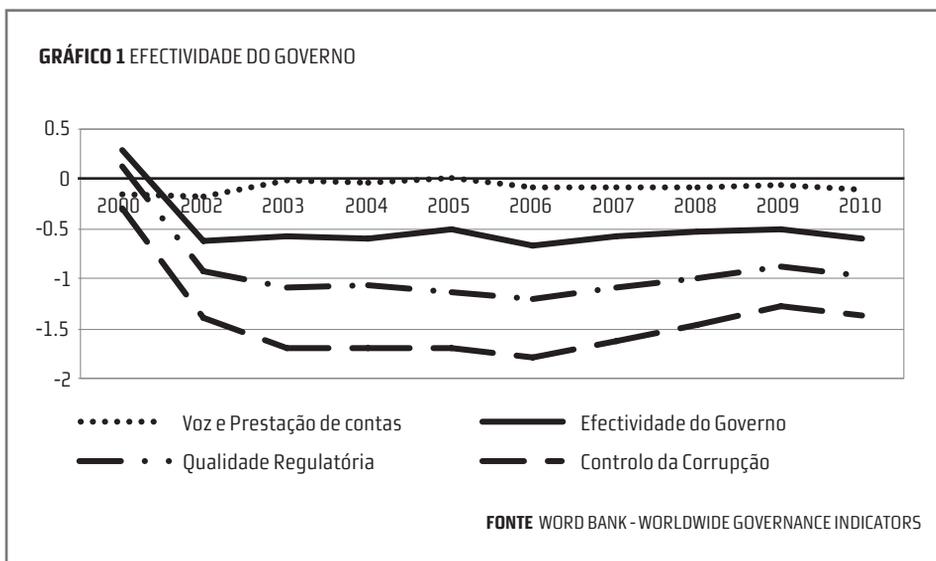
mecanismos de pesos e contrapesos tanto sociais como da sociedade em relação ao Estado. Entender estas redes e a complexa relação que se estabelece entre elas não é um mero exercício académico, mas sim uma forma de aprofundar o conhecimento de como as relações existentes nas diferentes redes podem influenciar a agenda e a formulação de políticas, assim como os processos de sua implementação e monitoria.

A fluidez de relações entre os órgãos do estado, fortemente influenciadas pela primazia das lealdades político-partidárias em detrimento de uma cultura de Estado, as relações estreitas entre as elites políticas e burocráticas do Estado e o mercado são factores que podem reduzir drasticamente a inclusividade e a eficácia das políticas públicas. Uma das consequências disso é a rigidez das políticas públicas e a lentidão no seu ajustamento, mesmo desafiando evidências e necessidades de mudança, como pode ser exemplificado pela relutância na revisão dos contratos dos mega-projectos, apesar da sua já documentada pouca contribuição ao desenvolvimento (exemplo, Castel-Branco e Ossemane, 2010). Outro exemplo é a demora da aprovação do pacote anti-corrupção pela Assembleia da República⁶, num contexto em que os membros da bancada maioritária tem potencialmente muito a perder, dadas as teias de relações acima indicadas. Estes exemplos mostram como a configuração das redes das elites políticas podem impor limites à prossecução de certas agendas de políticas públicas, mesmo em detrimento de interesses colectivos mais amplos.

No campo económico, além da já referida exclusão, há um campo específico de políticas públicas em que estas redes de relações sobrepostas podem ter efeitos deletérios, que é o das políticas regulatórias, que pela sua natureza atribuem vantagens especiais a certos grupos que actuam nas áreas que são objecto de regulação. Estas áreas são particularmente propensas a lobbying, captura do Estado, conflitos de interesse e constituem uma das arenas de actuação de um certo tipo de rede: os triângulos de ferro (as coalizões entre legisladores, burocratas/agência regulatória e grupos de interesse). Um exemplo recente de actividade regulatória como fruto destas alianças é a revisão pontual do regulamento da lei do trabalho para flexibilização do regime de contratação de trabalhadores estrangeiros para os mega-projectos para acomodar as necessidades da indústria do carvão. Contudo, os triângulos de ferro que se desenvolvem em certas áreas não têm necessariamente um efeito negativo. Por exemplo, Buur *et al.* (2012), analisando o sector do açúcar, mostra como a aliança entre políticos,

⁶ Recentemente (Maio de 2012) foi aprovado o Código de Ética dos Servidores Públicos, mas com ressalvas quanto à sua entrada em vigor e à publicidade da declaração dos bens dos titulares de órgãos públicos.

burocratas, agências reguladoras e investidores foi importante para a revitalização do sector do açúcar no país como parte da estratégia de combate à pobreza. Portanto, o grande desafio está em conhecer em que condições o poder regulatório pode ser usado para criar condições para a implementação de políticas mais consonantes com os interesses mais amplos da sociedade.



O Gráfico 1 mostra a evolução de quatro indicadores de governação⁷ num período de 10 anos que são: estado de direito, a qualidade regulatória (a legislação de áreas de políticas públicas), o controlo de corrupção e a efectividade do governo (a sua capacidade para dar resposta às demandas da sociedade). A efectividade do governo manteve-se particularmente estável nos últimos oito anos aqui considerados. De forma geral, praticamente todos os outros indicadores apenas denotam uma ligeira melhoria, mas ainda abaixo dos níveis de 2000. As curvas que representam as tendências dos quatro indicadores mostram uma forte associação. Entender que tipo de relação existe entre a qualidade da regulação e o combate à corrupção pode ser um campo interessante de estudo, principalmente ao nível de certos sectores de políticas, para se entender como os diversos actores se relacionam. Contudo, um “insight” que se pode ter destes dados, e tendo em conta a literatura, tendo em conta a economia política do

⁷ O índice varia de -2,5 a +2,5 e os valores maiores indicam melhor desempenho.

País, é que o Estado de direito é fraco e o controlo da corrupção é consequentemente menor, o que abre espaço para que conflitos de interesse, tráfico de influências distorçam o quadro regulatório ou impeçam o “enforcement” deste e, no agregado, isso afecta a efectividade do governo. Pior ainda, num contexto com este tipo de relações haverá maior resistência a mudanças legislativas que limitem o espaço para a sua reprodução, o que pode explicar a demora em reformas legislativas em várias áreas, como o acesso à informação e no quadro legal anti-corrupção. Entender as relações entre estas variáveis é um passo importante para a definição de políticas públicas mais efectivas.

No Campo social, Paulo *et al.* (2011), analisando o caso das cidades de Maputo e Matola, mostram que as categorias de agregado familiar não se esgotam apenas na família baseada em laços de consanguinidade, mas tornaram-se sim unidades flexíveis que se fundem e se dividem de acordo com as mudanças socioeconómicas de pobreza e de bem-estar, algumas vezes juntando no seu seio não parentes cujo sustento depende do provedor da família. Segundo os autores, as relações entre cidade e campo também são fluidas, de tal modo que populações urbanas buscam muitas vezes, no meio rural, através da produção agrícola, formas de garantia da segurança alimentar. Este elemento chama particular atenção para a necessidade de refinamento da definição/identificação dos beneficiários ou do alvo de políticas públicas de forma a evitar as armadilhas de adopção de formas de classificação reducionistas. Por exemplo, seria pertinente aprofundar que implicações essas relações fluidas entre o campo e a cidade, assim como a definição do agregado familiar, estão reflectidas ou podem enviesar os resultados dos instrumentos de medição da pobreza, como o Questionário dos Indicadores Básicos de Bem-estar (QIBB) e o IOF e que resultados daí se tira para informar o processo de definição de políticas. Em outros quadrantes, estudos mostram que as redes de relações sociais podem determinar a forma como os indivíduos e comunidades acedem aos serviços públicos, e entender essas relações e incorporar este conhecimento na definição de políticas públicas pode melhorar a eficiência e eficácia na prestação de certos serviços públicos (Guerrero & Osman 2009).

No que concerne às estruturas do Estado, mesmo dentro de certas áreas de gestão pública, estudos mostram que dinâmicas próprias que se desenvolvem entre os actores, e fortemente influenciadas pelo sistema mais amplo, podem limitar a eficácia de certas políticas como mecanismos de combate à pobreza. Por exemplo, um estudo encomendado sobre a área de aquisições públicas/procurement (DFID 2011) mostra que, apesar do quadro institucional existente, que deveria propiciar maior transparên-

cia no uso dos recursos públicos e maior estímulo ao sector privado nacional e local, as dinâmicas que se desenvolvem neste subsistema, fortemente influenciadas pela economia política acima descrita, contribuem para a ineficiência na alocação dos recursos públicos, com impacto negativo na prestação de serviços públicos e na consequente efectividade do governo.

Estes exemplos mostram que a economia política mais ampla do país influencia aspectos de políticas públicas que só podem ser melhor entendidos quando se analisa as relações que se estabelecem entre os seus intervenientes, principalmente ao nível do subsistema de políticas públicas. Este é certamente um desafio metodológico que se coloca na melhoria da compreensão das dinâmicas sociais da pobreza para o desenho e implementação de políticas mais efectivas e mostra a relevância da abordagem de redes.

GOVERNANDO AS REDES: DESAFIOS PARA GESTORES PÚBLICOS, POLÍTICOS E SOCIEDADE CIVIL

A multiplicidade de actores e relações cada vez mais interdependentes que reivindicam formas directas e indirectas de participação, tanto no desenho como nos benefícios das políticas de combate à pobreza, colocam desafios de governação à sociedade civil e às elites políticas e estatais no contexto de implementação do PARP. Esta secção aborda alguns desses desafios.

DESAFIOS PARA A SOCIEDADE CIVIL EM REDE

As organizações da sociedade civil, apesar de estarem a participar nos processos formais de consulta e estarem nominalmente a trabalhar de forma crescente em rede, enfrentam ainda grandes desafios na sua consolidação como actores preponderantes nas políticas públicas. O primeiro desafio é o próprio trabalho em rede cuja gestão é tida como ainda fraca (Francisco *et al.* 2008; MASC 2008). O segundo está relacionado com a capacidade para participar e contribuir efectivamente para as redes de que faz parte. Ultimamente muitas organizações fazem, simultaneamente, parte de redes de diversas áreas de políticas. Isso certamente poderá contribuir para o seu crescimento e capacitação, através das trocas entre as organizações participantes, mas nem sempre está garantido que todas as organizações estão em condições de se envolver em trocas com um nível aceitável de reciprocidade, o que pode tornar essas redes meros instrumentos de poucas organizações e com agendas de políticas públicas limitadas, pouco inclusivas e com pouca contribuição para as políticas de combate à pobreza.

Entre as diversas organizações que fazem parte desses fóruns, há claramente diferenças de capacidade que determinam o seu nível de influência e, consequentemente, a sua participação. Embora isto se deva esperar de qualquer organização, seria importante analisar que valor agregado traz ao PARP a pluralidade de organizações que fazem parte dos observatórios de desenvolvimento, não só como força da sociedade civil em si no processo, mas também no que concerne ao seu poder de barganha com os actores estatais e contribuição no debate de políticas públicas e na representação de interesses sociais. Uma coisa que a sociedade civil deve aprofundar é por que razão está a pobreza, de forma crescente, a levar diversos actores e grupos a contestarem as políticas públicas e o governo de forma mais espontânea, sem lideranças e organizações formais, apesar da existência de fóruns de participação a todos os níveis. Esta reflexão, que é sobre a relevância das actuais formas de representação e articulação de interesses pelas organizações da sociedade civil, está no cerne da discussão sobre a governação e democraticidade das redes apresentada na segunda secção.

Já se demonstrou que a articulação dos interesses da sociedade pela via dos observatórios da pobreza é particularmente problemática tanto do ponto de vista de concepção como de funcionamento (Francisco & Matter 2007; Muendane 2008). Mais do que isso, o seu escopo é por demais amplo, o que impede a discussão de aspectos importantes de políticas, devido aos problemas de capacidade e também de inclusividade da sua agenda, que ainda é determinada pelo governo. Por exemplo, aos observatórios de desenvolvimento foi atribuída a responsabilidade de monitorar a estratégia anti-corrupção depois da extinção do Fórum Nacional e dos fóruns provinciais anti-corrupção, mas devido a problemas de capacidade e à falta de uma pressão e interesse efectivos para a discussão do assunto, as funções de monitoria e a discussão das políticas anti-corrupção foram deixadas de lado (ACS 2009).

A amplitude e a complexidade da agenda de combate à pobreza requerem a adopção de formas de articulação de interesses que estimulem o debate das questões de políticas de forma mais especializada. Alguns sectores, como a educação, têm mecanismos de diálogo sobre as políticas sectoriais com a sociedade civil, mas pouco se sabe sobre a sua eficácia, tendo em conta a crise que o sector actualmente atravessa. A estruturação da participação em subsistemas certamente requer um grande esforço do governo na especialização dos seus quadros, mas também dos outros actores não estatais, que devem ter capacidade para interagir e influenciar políticas de forma mais efectiva e devem também adoptar formas de representação

de interesses sociais mais representativas e que possam legitimar genuinamente a sua participação.

DESAFIOS PARA OS GESTORES PÚBLICOS E POLÍTICOS

Embora a Estratégia Global de Reforma do Sector Público (CIRESP 2001) reconheça a fraqueza do sector público na área de políticas públicas e tenha dedicado uma componente para esta área, volvidos 10 anos da sua implementação ainda não se institucionalizou uma carreira profissional de políticas públicas e um sistema compreensivo dentro do Estado, com a excepção da criação de um sistema integrado de monitoria, sob gestão do Ministério de Planificação e Desenvolvimento e os sistemas de planificação já existentes. Aliás, os processos de planificação (operacional e estratégica) substituem normalmente os ciclos de políticas públicas, muitas vezes levando à perda da visão estratégica do processo.

A ausência de processos claros e consolidados e de um debate profissional e sistemático sobre as políticas públicas tem contribuído para algum imprevisto, duplicação e mesmo derrogação dos processos normais de planificação, como ocorre nas presidências abertas e inclusivas, levando à sobrecarga dos poucos recursos existentes e à sua consequente incapacidade de responder às demandas sociais (Leininger 2011).

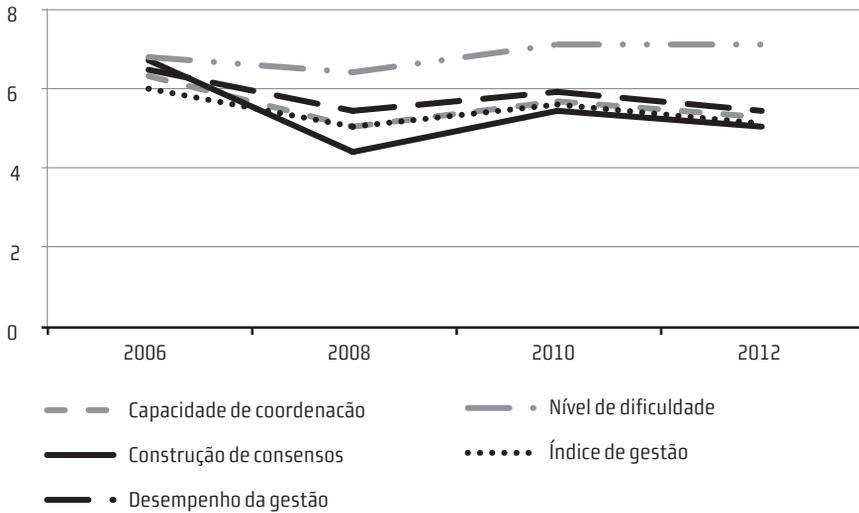
Com a multiplicidade de actores que reivindicam uma maior participação nos processos de tomada de decisão, coloca-se um desafio ao sector público na busca de métodos de trabalho mais participativos e, sobretudo, na sua capacitação para articular interesses de forma mais hábil. Processos autoritários de formulação de políticas revelam-se cada vez menos eficazes.

A Gráfico 2 apresenta dados sobre a consistência e determinação das elites nacionais (principalmente político-decisoras) na implantação de uma economia de mercado e democracia⁸. Os dados mostram que as elites têm tido uma relativa dificuldade na gestão dos assuntos públicos do país, à medida que o seu nível de dificuldade⁹ aumenta. Apesar de uma ligeira melhoria no período de 2008 e 2010, no agregado, nos últimos seis anos, a capacidade de coordenar actores e interesses e construir consensos deteriorou-se, o que denota os desafios de gestão enfrentados pelo país.

⁸ O índice de Transformação de Bertelsmann – BTI mede a transformação em direcção à economia de mercado e democracia e varia de 0 a 10; os maiores números indicam maior mudança.

⁹ Refere-se aos constrangimentos que o governo enfrenta, como a o desempenho económico, as tensões sociais, os choques externos e outros elementos que colocam barreiras à gestão do país.

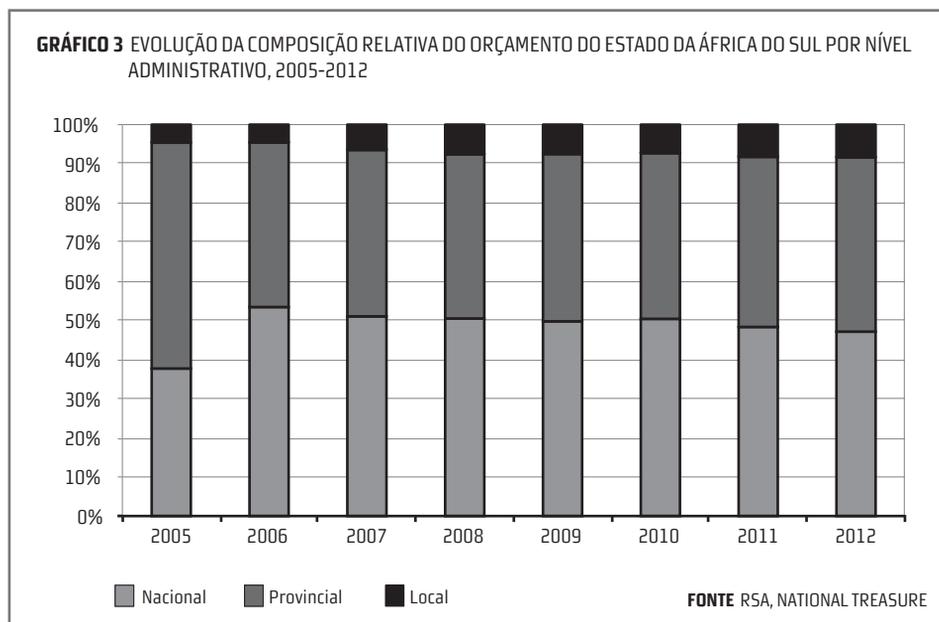
GRÁFICO 2 CAPACIDADE DE GESTÃO DAS ELITES



Fonte BERTELSMANN TRANSFORMATION ATLAS 2010 E 2012

Um exemplo ilustrativo desta dificuldade é a reforma do ensino superior, que na maior universidade do país foi acelerada no sentido de adoção do curriculum de Bolonha, devido ao poder desproporcional e ao mandato político que foi concedido ao então Reitor da Universidade Eduardo Mondlane (UEM) pelo Presidente da República, sinalizado pela sua nomeação fora das preferências do Conselho Universitário, que havia proposto outros nomes. A imediata reversão da reforma curricular adoptada, assim que o Reitor foi exonerado em 2011, por se ter tornado insustentável devido ao seu fraco apoio, tanto dentro da UEM como por parte das outras universidades, com particular incidência para as privadas, mostra os riscos de gestão de processos desta natureza de forma centralizadora e até certo ponto autocrática, cultura ainda existente no sector público e em outras áreas de políticas. Em contraste com esta experiência, Beverwijk *et al.* (2008), no seu estudo sobre a reforma do ensino superior em Moçambique no período 1993-2003, mostram que, apesar da existência de interesses diferentes entre o Governo (no caso representado pelo Ministério de Ensino Superior, Ciência e Tecnologia) e os reitores das universidades, que são autónomos, o governo conseguiu formar uma coalizão para a reforma do sector, através de uma hábil combinação de mobilização de recursos para as universidades promoverem os seus programas e a negociação das políticas do sector às quais as universidades inicial-

mente se opunham, sem recurso à coacção. Este exemplo mostra como habilidades de gestão em contexto de redes podem ser instrumentais para o sucesso das políticas públicas. Estas habilidades ainda são deficitárias no sector público e nas elites políticas e estatais. O exemplo mostra também que o aprendizado com as experiências do passado, mesmo dentro de um mesmo subsistema de políticas públicas, ainda é fraco.



A Gráfico 3 mostra alguns indicadores de construção de consenso, relevantes para a compreensão dos desafios num contexto de gestão de redes, conforme a literatura prescreve. No geral, a gestão de conflitos e a reconciliação denotam melhorias nos últimos 4 anos, mas ainda estão a um nível médio. A capacidade de gerar consensos nos objectivos das políticas (no caso no combate à pobreza) nos últimos seis anos deteriorou consideravelmente. O mesmo ocorre com a participação da sociedade civil que, embora esteja em recuperação nos últimos quatro anos, ainda está abaixo dos níveis do passado.

A gestão de políticas num contexto de pluralismo e de multiplicidade de relações interdependentes e redes sociais passa por evitar a categorização dos grupos beneficiários e interessados nas políticas públicas, recorrendo a uma maior compreensão da complexidade de relações em que os mesmos estão inseridos. Esta não é uma tarefa que se deve esperar apenas dos gestores públicos, mas trata-se do fruto da combinação de um esforço analítico na compreensão cada vez maior de subsistemas de políticas e

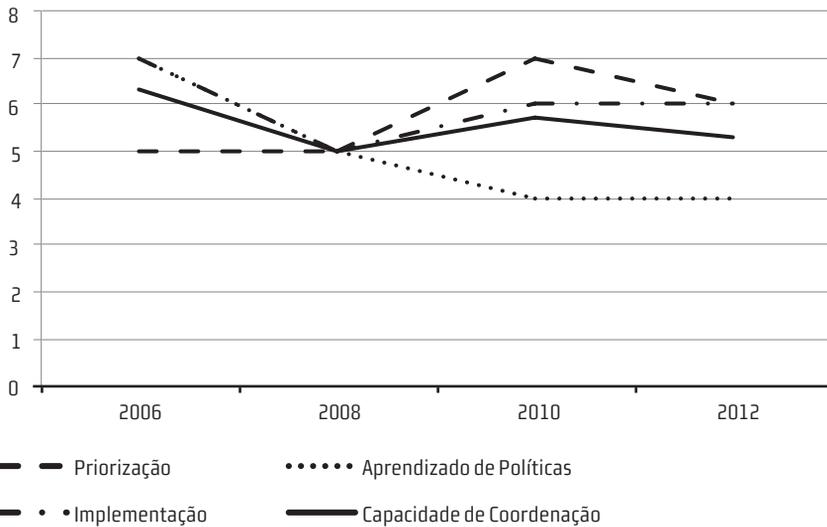
a inclusão desse conhecimento nos processos de definição de políticas públicas e sua implementação. É também um processo que passa pela mudança da cultura política que nos últimos anos tem sido mais centralista, excludente e partidária, inclusive com alguns contornos autoritários. A derrota do partido governamental nas eleições autárquicas intercalares de Quelimane de 08 de Dezembro de 2011, com um voto maioritariamente jovem, depois de ter deslocado para esta cidade grande parte da elite central e a sua organização da juventude (a OJM), supostamente para conquistar o voto da juventude, mostra os custos políticos da falta de uma compreensão mais profunda dos interesses, relações e dinâmicas sociais e da forma como isso influencia a avaliação das políticas públicas e da intervenção dos poderes públicos. O aprofundamento do conhecimento sobre as dinâmicas das políticas públicas, o surgimento de redes epistémicas, comunidades de políticas, coalizões de advocacia, solidamente fundamentadas no conhecimento, que podem desempenhar tanto a função de apoio como a de agência em relação aos interesses sociais existentes, constituem parte da solução a este desafio, conforme se sugere na secção seguinte.

O APRENDIZADO SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS

A Estratégia de Ciência e Tecnologia de Moçambique (Conselho de Ministros 2006) refere-se à existência de um Fundo de Investigação sobre a Pobreza (FIP), que tem como objectivo promover pesquisas que contribuam para a melhoria do conhecimento e da compreensão da pobreza no país, como um subsídio para uma estratégia nacional eficaz e eficiente para a redução da pobreza. No entanto, na parte relativa à projecção da formação de recursos humanos para a ciência e tecnologia para o período de 2005 a 2010, não há nenhuma referência à área de políticas públicas, o que mostra a falta de priorização e um conhecimento mais especializado sobre a matéria (MCT 2006).

Contudo, há que referir o surgimento de iniciativas no sentido de colmatar esta lacuna. A existência de uma quantidade crescente de estudos principalmente, no próprio Ministério de Planificação e Desenvolvimento, e mais recentemente no próprio IESE, é um passo importante no aprofundamento da reflexão sobre a pobreza, mas não configura em si a existência de uma rede epistémica comprometida com os assuntos da pobreza. O desconforto que se criou no Governo com a publicação dos resultados preliminares do IOF 2008/9 e o Relatório do Desenvolvimento Humano é sintomático de que o Governo ainda precisa de se esforçar para incorporar no seu processo decisório os resultados das análises de políticas que implementa.

GRÁFICO 4 CAPACIDADE DE GESTÃO E APRENDIZADO DE POLÍTICAS PÚBLICAS



FONTE BERTELSMANN TRANSFORMATION ATLAS 2010 E 2012

O Gráfico 4 mostra que, apesar da estabilidade na coordenação das políticas públicas, o aprendizado sobre as mesmas está em claro declínio. Olhando para o caso concreto das políticas de combate à pobreza, e tendo em conta o conhecimento produzido nesta área e os fóruns de debate e participação existente, esta tendência denota claramente ou a falta de uso do conhecimento produzido nas decisões sobre as políticas públicas ou a relativa irrelevância desses espaços de debate. Isso ocorre ou porque os esforços neste sentido são fragmentados ou porque a função das redes de conhecimento, quando estas existem, pode não estar muito clara e isto afecta as formas de articulação e o nível de adequação das capacidades existentes. Conforme a literatura alerta (Mendizabal 2006), é mais fácil as redes influenciarem políticas do que indivíduos isolados. No entanto, para tal, as redes devem ter a capacidade e as habilidades necessárias para desempenharem uma função de agência, produzindo evidências e usar os canais e métodos (como advocacia e lobbying) adequados para fazer chegar as suas propostas aos círculos decisórios.

Acima de tudo, é importante o desenvolvimento de um espaço de debate e de diálogo sobre políticas públicas, que possa permitir o emergir de comunidades de polí-

ticas públicas que possam contribuir para a compreensão dos processos, e desta forma subsidiar a formulação e a implementação. A literatura aponta que, historicamente, a área de análises de políticas públicas surgiu como área de conhecimento atrelada à resolução de problemas de políticas públicas num contexto democrático. Contudo, o diálogo entre analistas de políticas públicas e políticos nem sempre foi pacífico e o uso do conhecimento desta área pelos políticos dependeu da sua relevância para estes últimos (DeLeon 2008). Portanto, até certo ponto, os analistas de políticas têm de, constantemente, “negociar” a sua relevância para os políticos, ou as circunstâncias do processo democrático devem obrigar estes a considerarem visões alternativas sobre o assunto.

A literatura sugere também que processos de aprendizado de políticas públicas são favorecidos pela existência de fóruns profissionais, organizações que estão abertas ao aprendizado, redes e comunidades de práticas¹⁰, que reforçam a colaboração e reciprocidade (Freeman 2008). Olhando para o caso vertente, o desafio na produção e uso de conhecimento sobre políticas públicas em Moçambique depende da existência de uma cultura política mais democrática e deliberativa, de organizações, sejam elas do Estado ou não, que tenham uma cultura organizacional que incentiva a produção e o uso do conhecimento como instrumento de aprendizagem. Neste contexto, o crónico secretismo do sector público, a partidarização do estado, os discursos políticos que olham a análise crítica das políticas de forma maniqueísta, esforços fragmentados e desarticulados de produção de conhecimento, assim como agendas de investigação que não conseguem ter ou “negociar” a sua relevância política, são barreiras a superar para um melhor aprendizado sobre as políticas públicas no país. Aqui é preciso dizer, que nos últimos tempos, o debate sobre as questões de pobreza entre o governo e as redes epistémicas (entre académicos, activistas, medias e intelectuais) e de questões de políticas públicas tem sido particularmente tenso. O caso do “by-pass” da Mozal, em que a sociedade civil questionou a prudência de se autorizar a fábrica de alumínio a lançar gases tóxicos sem filtros, é um dentre muitos exemplos ilustrativos desta tensão. Mais recentemente, na última sessão do Observatório de Desenvolvimento, realizada em 16 de Março de 2012, o Governo mostrou-se irritado com o relatório apresenta-

¹⁰ Redes e comunidades de práticas assemelham-se à **distinção entre redes de questões e comunidades de políticas**. Enquanto no primeiro caso os indivíduos estão ligados pelas circunstâncias (porque fazem coisas que, de alguma forma, têm ligações entre si) mas sem um vínculo formal, no segundo caso a prática leva à **criação de formas mais consistentes de cooperação e reciprocidade** (Freeman 2008, p.378).

do pela sociedade civil sobre a implementação do PARP, que apresentava evidências sobre a ineficiência na prestação de serviços públicos básicos em certas partes do país, a ineficácia de certas políticas governamentais, como a do combate ao HIV/SIDA, e a fraca fiabilidade da apresentação de informação sobre a implementação dos planos (MPD 2012).

Esta deterioração do diálogo tem também origens no topo do comando político. Além da inusitada justificação das origens da riqueza do presidente Guebuza na criação de patos, que certamente já tem lugar cativo no folclore popular, a definição dos detractores das políticas de combate à pobreza de “apóstolos da desgraça”, à qual reactivamente se contrapôs o epíteto de “lambe botas”, contribuiu para empobrecer o debate sobre a pobreza e reforçou a impermeabilidade do sector público a análises críticas sobre as políticas públicas, com honrosas excepções, mesmo que plausíveis e solidamente fundamentadas. O tratamento hesitante dado aos resultados do IOF 2008/09 pelo governo (Francisco 2010) e a reacção do governo ao último Relatório de Desenvolvimento Humano (Castel-Branco 2011) são exemplos claros disso.

Também tem sido produzido algum conhecimento sobre a pobreza e as políticas públicas, através da investigação, muitas vezes fugaz, de consultorias, principalmente encomendadas pelos doadores internacionais. Alguns desses estudos são de reconhecido mérito técnico-científico, mas, mesmo assim, é importante entender que se trata de um tipo de conhecimento produzido no contexto de uma agenda de actores específicos, que pode não necessariamente responder aos interesses de outros intervenientes nas políticas públicas, incluindo aqueles com poder decisório, daí terem um limitado poder de influenciar a agenda pública. Afinal, não se deve deixar de levar em conta que as políticas públicas ocorrem num contexto de um sistema democrático representativo, que impõe incentivos e constrangimentos à acção do Governo representativo no sentido mais amplo. Mesmo sob o ponto de vista social, esta relevância não é um dado adquirido. Por exemplo, mesmo no sentido da autocritica, alguns dos índices e metodologias internacionais, como os usados neste estudo, cada vez mais padronizados, que são usados para analisar as políticas e processos políticos, certamente são mais úteis para permitir a comparação entre os países, informar os processos de tomada de decisão de actores transnacionais, num contexto cada vez mais dominado por redes internacionais, do que para resolver problemas nacionais concretos. Se assim não fosse, certamente que o país, com a sua reputação de prestação de contas aos doadores e consequente abertura a estes estudos padronizados sobre políticas públicas, estaria num outro patamar de desenvolvimento, o que certamente não é o caso. Garantir a

relevância do conhecimento produzido, resgatando a tradição da origem da análise de políticas de se focalizar em problemas concretos, parece ser o caminho e ao mesmo tempo o desafio.

Em suma, a par das redes epistémicas, devem existir comunidades e redes de políticas em que formas mais colaborativas e de relações baseadas no respeito mútuo favorecem a produção e propagação de conhecimento para informar o processo decisório.

Reconhece-se que, no contexto actual do país, esta tarefa não é fácil, daí o constituir-se um desafio. Não basta ter uma agenda de investigação, estimular a formação de recursos humanos na investigação e financiar estudos. É importante que também se crie no sector público um ambiente propício para a investigação que rompa o crónico secretismo das instituições públicas, limitando assim o acesso à informação que é fundamental para a investigação científica e que se criem espaços para o diálogo entre os actores intervenientes. Neste sentido, se o combate à pobreza é uma agenda nacional, também é pertinente que se criem coalizões de advocacia de políticas cada vez mais amplas, em que investigadores, organizações dos sectores público e privado, parlamentares, sociedade civil e comunidades estabeleçam um diálogo cada vez mais informado sobre as políticas públicas em áreas de seu interesse, criando subsistemas de políticas públicas mais consolidados. Um ponto de entrada pode ser a recente revitalização da Agenda 2025, que nos últimos anos esteve a hibernar, por razões pouco conhecidas.

CONCLUSÕES

As manifestações que se tornam cada vez mais recorrentes, assim como a derrota eleitoral da Frelimo em Quelimane nas eleições intercalares de 8 de Dezembro de 2011, mostram que há uma dissonância entre o discurso político sobre as políticas públicas e seus efeitos na percepção dos cidadãos. Com a impaciência que parece estar a surgir com a demora dos resultados prometidos no combate à pobreza, um maior activismo social em torno de questões de políticas públicas parece estar a surgir, com contornos mais localizados, confinados às demandas e interesses dos actores sociais em questão. A par disto, há uma preocupação crescente em produzir conhecimento sobre as políticas públicas de combate à pobreza, vindo tanto da academia como das unidades do próprio governo, assim como do activismo da sociedade civil e das consultorias (principalmente encomendado por doadores), mas que não tem contribuído

para gerar um aprendizado mais consistente, levando assim à ineficácia dos programas de combate à pobreza.

Este relativo divórcio entre o conhecimento produzido e o aprendizado está fundamentado em crenças, cultura política, capacidades organizacionais e relações entre os vários actores que não permitem o estabelecimento de relações de interdependência virtuosa entre os vários intervenientes, de modo a criar um capital social para a implementação de políticas de combate à pobreza e reforçar a aliança entre o Estado e a sociedade na prossecução deste objectivo comum.

Neste trabalho, definiu-se o desafio do PARP 2011-2014 como essencialmente de produção, apropriação e uso do conhecimento no processo decisório de políticas públicas, não porque não existam outros desafios. Certamente existem, mas um elemento fundamental é o aprendizado que vem da experiência de décadas de implementação de políticas de combate à pobreza, cujos resultados ainda estão aquém do desejado e até do esperado. O aprendizado é claramente um processo social, em que os intervenientes constroem uma relação em que reconhecem e aceitam os seus papéis. Por isso, a forma como esse aprendizado é construído é de capital importância.

Neste contexto, um dos desafios do PARP é promover a construção de relações cada vez mais interdependentes entre os vários actores que participam nas políticas públicas, desde os que têm por profissão produzir conhecimento, seja ele científico ou prático, aos que por prática o consomem, sem se preocupar em categorizar papéis. Neste âmbito, uma agenda de pesquisa que focalize, cada vez mais, áreas específicas de políticas públicas no quadro da estratégia de combate à pobreza poderá ajudar a identificar melhor os vários desafios existentes, mesmo os que se referem à relação entre os diversos intervenientes. Aqui neste trabalho usou-se a abordagem de redes como uma heurística para a descrição da complexidade e multiplicidade destas relações. Contudo, este exercício é apenas um mapeamento e problematização inicial deste objecto de estudo que, pelo seu carácter multidimensional, é vasto. Uma agenda de pesquisa mais sectorializada e multidisciplinar, capitalizando nas redes já existentes e na vontade política de aprofundar a compreensão do impacto das políticas de combate à pobreza, parece ser um caminho mais eficaz.

Dadas as várias questões aqui lançadas, não seria realista esperar-se que todas elas fossem abordadas simultaneamente, mesmo numa agenda de pesquisa multidisciplinar e compreensiva. Contudo, fazendo justiça ao espírito deste livro, o desafio está lançado. Até porque não aprender com o processo e com o passado é uma das “armadilhas da pobreza” que impedem o desenvolvimento do país.

REFERÊNCIAS

- ACS, 2009. Avaliação da Implementação da Estratégia Anti-corrupção (2007-2009), Maputo: UTRESP.
- Adam, S. & Kriesi, H., 2007. The Network Approach. In P. A. Sabatier, ed. Theories of the Policy Process. Cambridge: Westview Press.
- Bardach, E., 2008. 16. Policy Dynamics. In The Oxford Handbook of Public Policy. Oxford, England: Oxford University Press, pp.336-367. Disponível em: http://www.oxfordhandbooks.com/oso/public/content/oho_politics/9780199548453/oxfordhb-9780199548453-chapter-016.html?q=Bardach#oxfordhb-9780199548453-chapter-016 [Acedido June 24, 2012].
- Beverwijk, J., Goedegebuure, L. & Huisman, J., 2008. Policy change in nascent subsystems: Mozambican higher education policy 1993-2003. Policy Sci., 41, pp.357-377.
- Bogason, P. & Musso, J., 2006. Democratic Processes of Network Governance. American Review of Public Administration, 36(1, March), pp.3-18.
- Buur, L., Baloi, O. & Tembe, C., 2012. Mozambique Synthesis Analysis: Between Pockets of Efficiency and Elite Capture., Copenhagen: Danish Institute for International Studies (DIIS).
- Castel-Branco, C., 2011. “Moçambique no Índice de Desenvolvimento Humano”: Comentários. IDEIAS, Boletim No. 40. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/?__target__=publications_ideias.
- CIRESP, 2001. Estratégia Global da Reforma do Sector Público 2001-2011., Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.
- Conselho de Ministros, 2006. Estratégia de Ciência, Tecnologia e Inovação de Moçambique (ECTIM). Apreciada e Aprovada pelo Conselho de Ministros na 15ª Sessão ordinária de 27 de Junho de 2006., Maputo: Conelhos de Ministros.
- Cunguara, B. & Hanlon, J., 2010. O fracasso na redução da pobreza em Moçambique, London: London School of Economics (LSE).
- DeLeon, P., 2008. 2. The Historical Roots of the Field. In The Oxford Handbook of Public Policy. Oxford, England: Oxford University Press, pp. 39-58. Disponível em: http://www.oxfordhandbooks.com/oso/public/content/oho_politics/9780199548453/oxfordhb-9780199548453-chapter-002.html?q=DeLeon#oxfordhb-9780199548453-chapter-002 [Acedido June 24, 2012].

- DFID, 2011. O Processo de Aquisições (Procurement) em Moçambique: Economia, Instituições, Reforma e Desafios., Maputo: Department for International Development (DFID).
- DNEAP, 2010. Pobreza e Bem-estar em Moçambique: Terceira Avaliação Nacional., Maputo: Direcção Nacional de Estudos e Análise de Políticas (DNE-AP), Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD). Disponível em: http://www.mpd.gov.mz/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=61&Itemid=50&lang=pt.
- Forquilha, S. & Orre, A., 2011. Transformações Sem Mudanças? Os Conselhos Locais e o Desafio da Institucionalização Democrática em Moçambique. In L. de Brito *et al.*, eds. Desafios para Moçambique 2011. Maputo: IESE, pp. 35–53. Disponível em: www.iese.ac.mz.
- Francisco, A. & Matter, K., 2007. Poverty Observatory in Mozambique – Final report, Maputo: Commissioned Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC). Disponível em: <http://www.gersterconsulting.ch/docs/Mozambique-Poverty-Report.pdf>.
- Francisco, A. et al., 2008. *Índice da Sociedade Civil em Moçambique 2007. A Sociedade Civil Moçambicana por Dentro: Avaliação, Desafios, Oportunidades e Acção*, Maputo: Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade (FDC). Disponível em: http://www.fdc.org.mz/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=24&Itemid=106&lang=en.
- Francisco, A., 2010. Pobreza em Moçambique Põe Governo e seus Parceiros entre a Espada e a Parede. IDEIAS, Boletim No. 31. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/?__target__=publications_ideias.
- Freeman, R., 2008. 17. Learning in Public Policy*. In *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford, England: Oxford University Press, pp. 367–389. Disponível em: http://www.oxfordhandbooks.com/oso/public/content/oho_politics/9780199548453/oxfordhb-9780199548453-chapter-017.html [Acedido June 24, 2012].
- GdM, 2011. Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP) 2011-2014, Maputo: Governo de Moçambique (GdM). Disponível em: www.mpd.gov.mz/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=45&Itemid=50%E2%8C%A9=pt.
- Guerrero, O.A. & Osman, H., 2009. Social Network Analysis for the Study of Poverty and Marginalization. SSRN eLibrary. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1952675 [Acedido June 24, 2012].

- Hanlon, J. & Smart, T., 2008. Há Mais Bicicletas - mas há desenvolvimento?, Maputo: Promédia.
- Klijn, E.-H., 2007. 11. Networks and Inter-Organizational Management. In *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford, England: Oxford University Press, pp. 257–282. Disponível em: http://www.oxfordhandbooks.com/oso/public/content/oho_business/9780199226443/oxfordhb-9780199226443-chapter-12.html?q=Klijn#oxfordhb-9780199226443-chapter-12 [Acedido June 24, 2012].
- Knox, H., Savage, M. & Harvey, P., 2006. Social networks and the study of relations: networks as method, metaphor and form. *Economy and Society*, 35(1), pp.113–140.
- Leininger, J., 2011. *Accountability Through Dialogue: the Presidência Aberta e Inclusiva in Mozambique: Executive Summary*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). Disponível em: http://www.google.co.za/#hl=en&client=psy-ab&q=Accountability+through+Dialogue:+the+Presid%C3%Aancia+Aberta+e+Inclusiva+in+Mozambique%3A+Executive+Summary.+&coq=Accountability+through+Dialogue:+the+Presid%C3%Aancia+Aberta+e+Inclusiva+in+Mozambique%3A+Executive+Summary.+&aq=f&aqi=&aql=&gs_l=serp.3...3981.4563.0.5203.1.1.0.0.0.0.0.0.0.0.1.iCRdT8_yMaQ&pbx=1&bav=on.2,or.r_gc.r_pw.r_qf.,cf.osb&fp=3ab40ad1030bf09c&biw=1280&bih=354 [Acedido June 24, 2012].
- Macuane, J.J., 2010. Elites, pro-poor policies and development in Mozambique. In Paper presented at International Workshop, Elites, Production and Poverty. Elites, Production and Poverty. Accra, Ghana.
- Macuane, J.J., 2006. Os Paradoxos do Desenvolvimento à La Carte. Council for the Development of Social Science Research in Africa (CODESRIA). Disponível em: <http://www.codesria.org/spip.php?article700> [Acedido June 24, 2012].
- MARP, 2009. Moçambique: Relatório de Revisão do País. Revisão do MARP., Maputo: Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARP).
- MASC, 2008. Baseline study on Governance Monitoring and Advocacy in Mozambique, Maputo: Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil (MASC). Disponível em: http://www.masc.org.mz/index.php?option=com_content&task=view&id=107&Itemid=1&lang=en [Acedido June 24, 2012].
- MCT, 2006. Plano de Formação e Desenvolvimento de Recursos Humanos para a Área de Ciência e Tecnologia., Maputo: Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT).

- Mendizabal, E., 2006. *Understanding Networks: The Functions of Research Policy Networks.*, London: Overseas Development Institute.
- Mosca, J. & Selemene, T., 2011. *El Dorado Tete: os mega-projectos de mineração*, Maputo: Centro de Integridade Pública. Disponível em: http://www.cip.org.mz/cipie/mdocs/44_El%20dorado%20Tete%205%20de%20Outubro%202011_Mosca%20e%20Selemene_CIP.pdf.
- MPD, 2012. *Síntese da XI Sessão Plenária do Observatório de Desenvolvimento.*, Maputo: Direcção Nacional de Planificação (DNP), Ministério de Planificação e Desenvolvimento (MPD).
- Muendane, C., 2008. *Relatório sobre os Observatórios de Desenvolvimento de Moçambique: Lições da Experiência.*, Maputo.
- Paulo, M., Rosário, C. & Tvedten, I., 2007. "Xiculungo". *Social Relations of Urban Poverty in Maputo, Mozambique (Sub-Project 2).*, Bergen: Chr. Michelsen Institute. Disponível em: <http://www.cmi.no/research/project/?1027=social-relations-of-urban-poverty-in-maputo> [Acedido June 24, 2012].
- Paulo, M., Rosário, C. & Tvedten, I., 2011. "Xiculungo" Revisitado Avaliando as Implicações do PARPA II em Maputo 2007- 2010., Disponível em: <http://www.cmi.no/publications/publication/?4001=xiculungo-revisitado-avaliando-as-implicacoes-do> [Acedido June 24, 2012].
- Rhodes, R.A.W., 2008. 20. Policy Network Analysis*. In *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford, England: Oxford University Press, pp. 425–448. Disponível em: http://www.oxfordhandbooks.com/oso/public/content/oho_politics/9780199548453/oxfordhb-9780199548453-chapter-020.html?q=rhodes#oxfordhb-9780199548453-chapter-020 [Acedido June 24, 2012].
- Rosário, C., Tvedten, I. & Paulo, M., 2008. *Mucupuki. Social Relations of Rural-Urban Poverty in Central Mozambique.*, Bergen, Norway: Chr. Michelsen Institute.
- Sabater, P. & Weible, C., 2007. *The Advocacy Coalition Framework (ACF): Innovations and Clarifications*. In P. A. Sabatier, ed. *Theories of the Policy Process*. Cambridge: Westview Press.
- Selemene, T., 2010. *Questões à Volta da Mineração em Moçambique Relatório de Monitoria das Actividades Mineiras em Moma, Moatize, Manica e Sussundenga*. Disponível em: <http://www.cip.org.mz/article.asp?lang=&sub=publ&docno=50>.

- Tvedten, I., Paulo, M. & Rosário, C., 2009. Monitoring and Evaluating Mozambique's Poverty Reduction Strategy PARPA 2006-2008: a Synopsis of Three Qualitative Studies on Rural and Urban Poverty., Bergen, Norway: Chr. Michelsen Institute.
- Tvedten, I., Paulo, M. & Rosário, C., 2006. "Opitanha": Social Relations of Rural Poverty in Northern Mozambique., Bergen, Norway: Chr. Michelsen Institute.
- Woolcock, M., 2007. Toward an Economic Sociology of Chronic Poverty: Enhancing the Rigor and Relevance of Social Theory. SSRN eLibrary. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1629197 [Acedido June 24, 2012].