

Participação da Sociedade Civil na Elaboração do Plano de Acção para a Redução da Pobreza PARP (2010-2014)

Relatório Final

José Adalima & Adriano Nuvunga

Estudo realizado para o Grupo Informal de Governação.



Índice

Sumário Executivo	vi
1. Introdução	1
2. Aspectos Metodológicos	3
3. Enquadramento do PARP	5
3.1 Breve Enquadramento Teórico de Participação da Sociedade Civil nas Políticas Públicas	5
3.2 Enquadramento do PARP no Sistema Nacional de Planificação	6
3.3 O PARP e as Oportunidades de Participação da Sociedade Civil	7
4. O Processo de Elaboração do PARP	8
5. Sociedade Civil no PARP: expectativas e experiências	13
5.1 Organização da SC	13
5.2 Enfoque (Áreas de Interesse, Principais Objectivos) da Sociedade Civil	17
5.3 Constrangimentos do Processo Enfrentados pela Sociedade Civil	20
5.4 Papel das ONG Estrangeiras na Elaboração do PARP	21
5.5 Boas Práticas	22
7. Conclusões	23
8. Recomendações	25
Referências	27
Lista de Entrevistados	Error! Bookmark not defined.
Anexo: Termos de Referência	Error! Bookmark not defined.

Agradecimentos

Endereçamos os nossos agradecimentos a todas as pessoas e entidades que contribuíram directa ou indirectamente na realização deste estudo.

Agradecimentos especiais vão para o Grupo Informal de Governação pela confiança que depositou em nós na realização deste trabalho e pelas contribuições que deu durante as várias etapas deste estudo.

Advertência

Este estudo foi possível graças à colaboração de indivíduos em representação de várias instituições envolvidas na elaboração do PARP. Porém, a responsabilidade pelas lacunas e inconsistências deste trabalho é da inteira responsabilidade dos consultores.

Siglas e Abreviaturas

BdPES	Balanço do Plano Económico e Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
G20	Grupo Vinte – Plataforma das OSC para monitoria do PARPA
MPD	Ministério da Planificação e Desenvolvimento
OD	Observatório de Desenvolvimento
ONG	Organizações Não-Governamentais
OPD	Observatório Provincial de Desenvolvimento
PAE	Programas de Ajustamento Estrutural
PARPA	Plano para a Redução da Pobreza Absoluta
PARP	Plano para a Redução da Pobreza
PES	Plano Económico e Social
RAP	Relatório Anual da Pobreza
CFMP	Cenário Fiscal de Médio Prazo
GdM	Governo de Moçambique
IDS	Inquérito Demográfico de Saúde
IFTRAB	Inquérito da Força de Trabalho
MICS	Inquérito de Indicadores Múltiplo
OD	Observatórios de Desenvolvimento
OPD	Observatórios Provinciais de Desenvolvimento
PAP	Parceiros de Apoio Programático
PES	Plano Económico e Social
PQG	Plano Quinquenal do Governo
RAP	Relatório de Anual da Pobreza
TIA	Trabalho de Inquérito Agrícola

Sumário Executivo

O presente estudo analisa a participação da Sociedade Civil na elaboração do PARP (2011-2014) com recurso a leituras de documentos e entrevista com alguns dos intervenientes deste processo. O estudo explora as expectativas, as experiências, a oportunidade de participação e os constrangimentos sentidos pela Sociedade Civil em todo o processo.

O estudo destaca a importância do PARP para a Sociedade Civil mas, de uma maneira geral, argumenta que a sua participação no processo de elaboração do PARP (2011-2014) foi fraca e tendencialmente mais reactiva aos documentos propostos pelo Governo. Esta fraqueza deveu-se a deficiências e constrangimentos inerentes à própria Sociedade Civil. Houve também constrangimentos externos à Sociedade Civil. Estes estão mais ligados à maneira como foi estruturado e gerido o processo de elaboração do PARP pela parte do Governo.

Os constrangimentos inerentes à Sociedade Civil foram de duas dimensões. A primeira dimensão tem que com a crise funcional do G20, como entidade que articula a participação da Sociedade Civil nos PARPA que, gradualmente, foi perdendo consistência e dinâmica aglutinadora, a ponto de fechar as portas nos finais de 2010. Isto coarctou a capacidade de mobilização do movimento da Sociedade Civil de participar no processo de elaboração do PARP. A segunda dimensão tem a ver com a deficiente utilização da pouca capacidade que existe nas organizações da sociedade civil que se traduziu, primeiro, num irrisório número de organizações participando de todo o processo e, segundo, nas faltas sistemáticas aos encontros e no marginal seguimento aos pedidos de comentários às sínteses das reuniões dos Grupos Técnicos. A deficiente utilização da capacidade existente resultou também na deficiente articulação com as províncias que, na verdade, acabaram marginalizadas de todo o processo de elaboração do PARP.

O estudo mostra também que a participação da Sociedade Civil sofreu impactos da forma como foi estruturado o processo de elaboração do PARP por parte do Governo. No geral, o estudo argumenta que a forma como foi estruturado, o processo acabou não sendo *friendly* para a participação da Sociedade Civil, com um calendário bastante apertado, com as fases do calendário não devidamente claras e com a centralização do processo e comunicação pouco eficiente. Isto resultou em que o Governo acabou elaborando o PARP interino e a matriz estratégica de resultados e indicadores interina para, mais tarde, discuti-los com os parceiros nacionais e internacionais no Observatório de Desenvolvimento de Março de 2011.

O estudo destaca algumas práticas que deviam ser replicadas para processos futuros. Por exemplo, a preocupação mostrada pelos representantes da sociedade civil de levar as sínteses das reuniões para as suas sedes a fim de discuti-las com colegas e partilhá-las com outras organizações é também um grande avanço e, na verdade, pode ser visto como indicador duma tendência de institucionalização das Organizações da Sociedade Civil e, mais amplamente, do movimento da Sociedade Civil em Moçambique.

Apesar das limitações acima indicadas, os consultores defendem, com base na informação analisada, que o processo do PARP tem potencial para tornar a participação da Sociedade Civil mais efectiva, explorando possibilidades para introduzir espaços reivindicados de participação. Há sinais de revitalização do G20, agora, hospedado pelo GMD. Um desses sinais é a vibrante participação da Sociedade Civil no Observatório de Desenvolvimento de 2012 referente ao PES de 2011.

Assim, apresentam-se as seguintes recomendações:

GIG

- Buscar compreender junto da Sociedade Civil a importância estratégica do PARP no seu trabalho;

- Apoiar as Organizações da Sociedade Civil na compreensão do sistema nacional de planificação e do sistema nacional de prestação de contas;
- Apoiar as Organizações da Sociedade Civil na elaboração duma estratégia de comunicação e advocacia no âmbito do PARP, tendo em conta o seu peso relativo na estrutura tripartida: Governo, Sociedade Civil e Parceiros;
- Apoiar as organizações da sociedade na compreensão de *multistakeholders approach*.

Sociedade Civil

- Revitalizar o G20 ou estabelecer um outro mecanismo que possa fazer eficaz e eficientemente a articulação entre a Sociedade Civil e o Governo no âmbito do PARP;
- Melhorar a utilização da capacidade existente nas organizações para uma efectiva participação em espaços participativos;
- Melhorar as estratégias de comunicação e advocacia nas organizações;
- Melhorar a documentação de processos e de lições aprendidas para utilização futura;
- Aprimorar a articulação com os *fora* provinciais;
- Melhorar a articulação com os meios de comunicação social como parte da estratégia de comunicação e advocacia.

Governo

- Reforçar o número de pessoas destacadas para facilitação e gestão do PARP;
- Assegurar o cumprimento das normas e regras sobre participação já acordadas para evitar situações de processos *ad hoc* como foram algumas partes do processo do PARP;
- Consolidar o enquadramento legal dos instrumentos de referência do processo de elaboração do PARP;

- Definir, entre todos os intervenientes, os termos de referências para os papéis definidos no processo;
- Assegurar que os ToR e os demais documentos de referência sejam aprovados antes de se iniciar os processos a que dizem respeito.

1. Introdução

Durante a década de 1980, o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) impuseram aos países pobres a implementação de Programas de Ajustamento Estrutural (PAE) como condição para a promoção do seu crescimento e desenvolvimento económico. A implementação desta política conduziu a resultados adversos e contribuiu para aumentar a tensão social em vários países. Adicionalmente, uma das críticas aos PAE foi a sua imposição do exterior (BM e FMI) com a participação de alguns técnicos dos governos e o envolvimento restrito/reduzido das organizações civis.

Foi em reconhecimento destas críticas que em 1999 o BM e FMI convidaram os países altamente endividados a conceberem planos anuais de desenvolvimento que incluíssem a política macroeconómica, as contas governamentais e os programas sociais que ficaram conhecidos como Planos para a Redução da Pobreza Absoluta, abreviadamente PARPA (UNDP, 2001; FRASER, 2005).

Em Moçambique, o Governo aprovou, em Abril de 2001, o primeiro PARPA para o período de 2000-2004 (República de Moçambique, 2004; FRANCISCO, 2005) e para materializar o objectivo do envolvimento de outros actores sociais no processo de desenvolvimento formalizou, em Abril de 2003, o Observatório da Pobreza como *forum* consultivo e participativo entre o Governo, Parceiros Nacionais e Internacionais que visa a monitoria e a avaliação do PARPA.

A Sociedade Civil foi convidada a se estruturar para participar no Observatório da Pobreza e ela constituiu o G20 – uma plataforma da Sociedade Civil para a monitoria do PARPA que, em cada ano, culmina com a elaboração do “posicionamento da sociedade civil”¹. O G20 participou, pela primeira vez, na segunda sessão do OP realizada em 2004 (WAETERLOOS, 2005; BATLEY et al, 2006) e em termos metodológicos esta sessão foi caracterizada pela introdução de Grupos Temáticos por pilares² e os conteúdos do

¹ É um documento de análise crítica feita pela Sociedade Civil ao desempenho do Governo em comparação com o documento do PARPA.

² Os pilares seleccionados foram governação, capital humano e desenvolvimento económico. Os Grupos de Trabalho foram compostos por técnicos do Governo, Sociedade Civil e Parceiros de cooperação. De acordo com o Governo a abordagem por pilares permite focar a atenção nas funções da organização social através

PARPA foram discutidos em sessões preparatórias que antecederam a sessão plenária do Observatório da Pobreza³.

Foi igualmente lançado o processo de revisão conjunta que é uma avaliação geral da implementação do PARPA com enfoque nos instrumentos principais de planificação do Governo, nomeadamente o Plano Económico e Social, o Quadro de Avaliação de Desempenho, o Orçamento do Estado e Mecanismos de Monitoria e o Relatório de Execução Orçamental. De acordo com o G20 (2005), o OP de 2004 foi qualitativamente melhor pela introdução dos mecanismos de consultas do Governo com a Sociedade Civil acima indicados.

O PARPA II (2006-2009 e que se estendeu até 2010) manteve a metodologia de organização da discussão por pilares como no PARPA I e expandiu as suas prioridades para incluir uma maior integração da economia nacional e o aumento da produtividade tanto a nível distrital como a nível nacional (República de Moçambique, 2006).

Ao longo dos anos, a participação no PARPA foi descentralizada ao nível provincial, acompanhando as transformações institucionais dos planos governamentais. Por exemplo, em 2005 são criados os Observatórios da Pobreza Provinciais (OPP) e simultaneamente muda a designação para Observatórios de Desenvolvimento. Em 2012, o PARPA muda de designação para PARP e é elaborado o PARP 2011-14.

Embora o Governo assuma publicamente a necessidade de um maior envolvimento da Sociedade Civil e do sector privado nos programas de desenvolvimento, assistiu-se, no âmbito da realização do PARP (2011-2014), a um enfoque de planificação baseado no Plano Quinquenal do Governo e uma certa exclusão de actores não estatais. Deste modo, o PARP tenta materializar o foco do Plano Quinquenal do Governo (2010-2014) que é o combate à pobreza e promoção da cultura de trabalho, com vista ao alcance do crescimento económico inclusivo e redução da pobreza e vulnerabilidade no País. Assim,

do Estado, de desenvolvimento das capacidades individuais e de criação de riqueza para melhorar o bem-estar dos cidadãos (Conselheiros 2003) bem como permite analisar as ligações entre as três funções necessárias para atingir os objectivos centrais (República de Moçambique, 2006).

³ O Governo e a Sociedade Civil reuniram-se sem os Parceiros de cooperação durante várias sessões para tomar conhecimento dos principais assuntos e intercambiar opiniões. Representantes da Sociedade Civil estiveram em contacto permanente com o Secretariado Técnico. Os PI entraram no processo mais tarde.

o PARP tem como meta principal reduzir o índice de incidência da pobreza alimentar dos actuais 54.7% para 42% em 2014 (PARP, 2011).

Algumas organizações da Sociedade Civil sentem que a elaboração do PARP rompeu com a tradição de ampla participação estabelecida durante a vigência dos PARPA, visto que desta vez muitos actores sociais ficaram à margem do processo. É nesse contexto que o Grupo Informal de Governação (GIG⁴) solicitou a realização do presente estudo para compreender como decorreu o processo da elaboração do PARP, focalizando a identificação das etapas, dos actores e seus respectivos papéis, das oportunidades, das estruturas e dos mecanismos de diálogos instituídos, cujos ToR vão em anexo.

2. Aspectos Metodológicos

O estudo foi realizado na cidade de Maputo e comportou dois momentos distintos mas complementares. Num primeiro momento foram identificados e analisados documentos relevantes como, por exemplo, o PARP 2011-2014, actas e/ou relatórios dos seminários dos grupos temáticos, relatórios de pesquisa sobre participação, entre outros. Para esta actividade, os consultores usaram a técnica de bola de neve para identificar documentos a partir dos entrevistados abrangidos.

Com este exercício foi possível compreender a estrutura, os mecanismos instituídos, as etapas, as metodologias, as categorias das pessoas seleccionadas e as respectivas relações de trabalho bem como as mudanças/transformações em relação aos processos de elaboração dos PARPA. As leituras efectuadas facilitaram não só a identificação dos principais intervenientes como também constituíram a base para a elaboração da matriz de recolha e análise da informação.

O segundo momento foi fundamentalmente de realização de entrevistas individuais com os actores identificados. Tais são os casos dos grupos focais do MPD (5), com Líderes de objectivos (2), com Organizações da Sociedade Civil (7) e com Doadores (3). Foram realizadas 4 entrevistas, por telefone, com as plataformas da Sociedade Civil nas

⁴ Este é um *forum* informal constituído por organizações internacionais da sociedade civil, comprometidas com a causa do desenvolvimento do país. Este grupo integra as seguintes organizações: Action Aid, Cafod, Concern Universal, Helpage, Helvetas, Ibis, Kepa, OSEO, Solidar Suíça, Trócaire

províncias de Gaza, Niassa, Nampula e Inhambane. No total foram realizadas 17 entrevistas. Foi também realizado um grupo focal com as organizações que participaram no PARP⁵. O grupo focal foi uma importante oportunidade para explorar as lacunas, inconsistências/limitações do processo, confrontação e reflexão sobre aspectos-chave identificados nas leituras e entrevistas individuais por forma a melhorar o alcance do PARP.

O objectivo da realização das entrevistas foi o de captar as experiências e expectativas dos indivíduos e organizações envolvidas, como reflectir sobre os desafios e oportunidades para melhorar o diálogo entre o Governo e a Sociedade Civil, no âmbito da elaboração do PARP e, mais amplamente, da governação.

A análise de dados foi qualitativa e privilegiou a triangulação e cruzamento de informação documental e das entrevistas. De uma forma geral, para a maior parte dos entrevistados o processo do PARP teve lacunas em termos de comunicação e envolvimento dos intervenientes-chave, o que contribuiu para uma fraca participação dos actores não estatais. Os detalhes da análise são apresentados nos capítulos 4 e 5 do presente relatório.

Como previsto nos ToR e na proposta técnica, foram realizados dois encontros de validação da informação. O primeiro aconteceu no dia 3 de Maio de 2012 que era em forma de *focus group* com as principais organizações da Sociedade Civil que participaram do PARP. O segundo foi realizado no dia 14 de Maio cujo objectivo é validação do relatório que integra as contribuições saídas do *focus group*.

O trabalho contou com a boa colaboração dos técnicos do MPD que lideraram os Grupos de Trabalho. Mas houve alguns constrangimentos: aparentemente há várias versões do calendário de elaboração do PARP e de documentos orientadores. A isto se acrescenta o facto de estes documentos não serem datados, ou seja, não têm data. Não menos importante, estes documentos apresentam-se permanentemente em forma de *draft* e não finais.

⁵ Apenas o CIP e Fórum Mulher participaram desta actividade.

O trabalho contou também com a sempre pronta disponibilidade da Sociedade Civil. Mas houve também alguns constrangimentos: devido a multiplicidade de processos participativos, evidenciou-se o esquecimento de detalhes de como decorreu o processo, por um lado, e, por outro lado, uma certa confusão entre os diferentes intervenientes sobre os vários processos consultivos e participativos nos quais se inclui o PARP.

3. Enquadramento do PARP

3.1 Breve Enquadramento Teórico de Participação da Sociedade Civil nas Políticas Públicas

Em Moçambique, a transição do monopartidarismo ao multipartidarismo foi acompanhada pela aprovação da legislação e alargamento de mecanismos e espaços de participação dos cidadãos na governação, como um requisito de promoção e aprofundamento da democracia e combate à pobreza.

De uma forma geral, podem ser distinguidas duas categorias de espaços institucionalizados para o exercício da participação, nomeadamente: espaços criados e espaços reivindicados. Os primeiros são essencialmente concebidos pelo Governo para integrar as comunidades nos vários processos de governação (do topo para baixo), enquanto os segundos são estabelecidos pelas comunidades ou indivíduos e visam pressionar as entidades políticas e administrativas para promover mudanças positivas na governação (ADALIMA, 2009).

Uma breve análise dos vários processos participativos mostra que existe uma predominância de mecanismos criados pelo Governo em relação aos espaços reivindicados. O PARP constitui um exemplo de espaços criados. Este estudo analisou a participação da Sociedade Civil na elaboração do PARP na perspectiva de espaço criado.

Vários estudos realizados sobre os processos de participação em Moçambique (ADALIMA, 2009; GONÇALVES e ADALIMA, 2008; G20, 2008; MACUANE et al., 2008; FRANCISCO e MATTER, 2007; DIJKSTRA e LODEWYCKX, 2006; FRANCISCO, 2005) têm mostrado, com algumas exceções, que a qualidade de

participação da Sociedade Civil nas políticas e na governação é globalmente marginal, dado o controle político do processo pelo Governo.

No que diz respeito à participação da Sociedade Civil nos Observatórios de Desenvolvimento (instrumento de monitoria do PARPA e, agora, PARP) as experiências têm sido diversas e refletem uma evolução, afirmação e apropriação do processo, dependendo das pessoas envolvidas (GONÇALVES e ADALIMA, 2008).

3.2 Enquadramento do PARP no Sistema Nacional de Planificação

O PARP (2011-2014) é a estratégia de médio prazo do Governo de Moçambique que operacionaliza o Programa Quinquenal do Governo (2010-2014) que tem como foco o combate à pobreza e promoção da cultura de trabalho, com vista ao alcance do crescimento económico inclusivo, redução da pobreza⁶ e vulnerabilidade no País.

O PARP (2011-2014) dá continuidade ao PARPA II, cuja implementação cobriu o horizonte temporal de 2006 a 2009 e estendido até 2010, dado o atraso da elaboração do novo plano. Este instrumento (PARP) enquadra-se no Sistema Nacional de Planificação (SNP) e está alinhado com outros instrumentos nacionais e internacionais, tais como a Agenda 2025 e os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) (PARP, 2011:3).

A elaboração do PARP teve como referências, entre outros: PQG (2010-2014); Relatório de Avaliação de Impacto do PARPA 2006-2009 – RAI; Relatórios de desempenho sectoriais; Balanço do PES dos anos anteriores; Inquérito de Indicadores Múltiplo – MICS; Inquérito de Orçamento Familiar – IOF. A monitoria e avaliação do PARP e, em particular, da matriz estratégica que compreende indicadores de produto e de resultado, serão feitas, anualmente, através do Balanço do Plano Económico e Social e, a médio prazo, através da Avaliação Nacional sobre a Pobreza e Bem-Estar em Moçambique (IOF) e outros inquéritos⁷.

⁶ A meta principal é reduzir o índice de incidência da pobreza alimentar dos actuais 54.7% para 42% em 2014 (PARP, 2011:3)

⁷ Inquérito Demográfico de Saúde (IDS); Inquérito da Força de Trabalho (IFTRAB); Censo Agro-Pecuário; Inquérito de Indicadores Múltiplos (MICS); Inquérito sobre SIDA (INSIDA); Trabalho de Inquérito Agrícola (TIA); Questionário dos Indicadores de Bem-Estar (QUIBB).

A alocação orçamental do PARP é feita através do Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP) _ 2012-2014 e operacionalizado anualmente através do Plano Económico Social e Orçamento do Estado (PARP, 2011:3). Adicionalmente, o PARP reitera a participação da Sociedade Civil e dos Parceiros de Cooperação Internacional.

3.3 O PARP e as Oportunidades de Participação da Sociedade Civil

Conceptualmente, o PARP (2011-2014), doravante designado por PARP, é um documento de parceria entre o Governo e os Parceiros de Cooperação do Apoio Directo ao Orçamento. Inicialmente era um documento à margem dos mecanismos nacionais de governação (por exemplo, não se articulava com a Assembleia da República) mas, gradualmente, foi sendo alinhado com os principais instrumentos de governação, nomeadamente o PQG, CFMP, PES, BdPES, etc.

Em termos estratégicos, o PARP poderá ter maior interesse para o Governo e seus Parceiros programáticos. Provavelmente à Sociedade Civil interessasse mais o PQG, PES e Orçamento Anual, que são aprovados pela Assembleia da República e, por isso, entram no sistema nacional de prestação de contas.

A elaboração do PARP é liderada pelo Governo com a participação da Sociedade Civil e Parceiros de cooperação. No contexto de monitoria do PARPA I e, particularmente, de elaboração do PARPA II surgiu o G20 que é o mecanismo oficial de diálogo entre o Governo e a Sociedade Civil sobre os assuntos cobertos pelo PARPA e, agora, pelo PARP.

O PARPA II era estruturado em Pilares em torno dos quais se formaram Grupos de Trabalho para a Revisão Conjunta que inicialmente era bilateral, nomeadamente entre o Governo e os seus Parceiros, mas, gradualmente, trilateralizada com a formalização da participação da Sociedade Civil.

O *forum* de diálogo entre o Governo, a Sociedade Civil e os Parceiros internacionais (incluindo ONG estrangeiras, até ao nível provincial) é o Observatório de Desenvolvimento que inicialmente era o Observatório da Pobreza, iniciado em 2003.

Portanto, os espaços participativos através dos quais a Sociedade Civil se pode engajar no processo de elaboração do PARP eram os Grupos de Trabalho trilaterais que participavam da Revisão Conjunta no âmbito do PARPA II; os Observatórios de Desenvolvimento (provinciais e nacional) e os Grupos de Trabalho Sectoriais. A estes espaços participativos se mantém constante o G20 como plataforma de mobilização e articulação da sociedade civil.

Como se pode depreender, os PARPA, e agora o PARP, vieram preencher uma grande lacuna no xadrez da governação em Moçambique: um espaço único que junta o Governo e os seus Parceiros nacionais e internacionais sobre a problemática do combate à pobreza. Isto sugere que o PARP é mais do que uma política pública para o combate à pobreza. O (processo de elaboração do) PARP é um importante mecanismo institucional de participação da Sociedade Civil na governação em Moçambique.

4. O Processo de Elaboração do PARP

O processo de elaboração do PARP foi orientado por Termos de Referência da Direcção Nacional de Planificação do Ministério da Planificação e Desenvolvimento. O pacote destes termos de referência continha:

- Cronograma de actividades;
- Subtermos de referência para o *‘Workshop sobre a Revisão Estratégica do Plano de Acção da Redução da Pobreza 2011-2014’*;
- Um documento orientador dos passos a seguir designado *‘Processo de Elaboração do PARP 2011-2014’*; e
- Um anexo designado *‘Orientações para o relatório de elaboração do PARP 2010-2014’*.

De acordo com o cronograma, o primeiro *draft* do PARP deveria estar concluído em Setembro de 2010, numa altura em que seria realizada a 10ª Sessão do Observatório de Desenvolvimento para discussão e aprovação da versão consolidada do PARP. Ainda de

acordo com o cronograma, em Outubro de 2010, o PARP seria apresentado ao Conselho Económico e, finalmente, ao Conselho de Ministros para aprovação. Portanto, até finais de 2010 o PARP estaria aprovado pelo Governo.

O cronograma de actividades previa o ‘lançamento do processo de elaboração do Plano de Acção para a Redução da Pobreza (PARP 2011-2014) com todos os intervenientes do processo’ a 29 de Julho, mas o MPD e outros sectores do Governo já haviam iniciado o processo em Maio de 2010. Por exemplo, estava previsto para Junho de 2010 um ‘encontro técnico com os Sectores sobre indicadores’; e em Julho de 2010 deveria ser realizado o ‘trabalho ao nível dos Sectores do Governo para produção das propostas dos indicadores e envio ao MPD’.

O calendário previa que a Sociedade Civil deveria participar, em Agosto de 2010, ao nível dos grupos de trabalho por pilar com o envolvimento dos Parceiros de cooperação. O sublinhado é nosso para destacar que foi a partir desta fase que se abriu espaço para a participação da Sociedade Civil. A anteceder esta acção estava prevista, para princípios de Agosto, o ‘envio da proposta de matrizes dos sectores aos grupos de trabalho’, o que evidencia que até Agosto de 2010 não se tinha aberto espaço para a participação da Sociedade Civil.

Do que acima foi indicado, pode-se depreender que o cronograma estabelecido previa um envolvimento da Sociedade Civil na fase final do processo do PARP. Ademais, os termos de referência do PARP previam que os grupos deveriam trabalhar em propostas de substância e indicadores de monitoria e avaliação. Isto reforça o entendimento de que a Sociedade Civil seria envolvida numa fase em que o fundamental do PARP já estivesse definido.

Em Agosto de 2010, ainda sem o draft do PARP, o Governo convocou os Parceiros, designadamente a Sociedade Civil, através do G20, e os Parceiros de cooperação para desencadear o processo de elaboração do PARP. A Sociedade Civil não teve a mesma fonte de informação para a participação no processo do PARP. Algumas organizações receberam a informação através do G20, outras através dos Grupos de Trabalho

estabelecidos no processo da Revisão Anual⁸ e houve ainda algumas organizações que se informaram através dos grupos de trabalho sectoriais.

Somente a partir da abertura para a participação da Sociedade Civil e dos Parceiros de cooperação é que se alargou a estrutura dos grupos de trabalho que passaram a assumir uma estrutura tripartida (Governo, Sociedade Civil e Parceiros de cooperação), utilizando a estrutura de Grupos de Trabalho estabelecidos no processo da Revisão Anual.

As ideias iniciais do Governo sobre o PARP interino e matriz estratégica interina tinham duas grandes surpresas, designadamente a queda do ‘A’ de Absoluta e a estruturação do documento em Objectivos e não nos anteriores pilares. Isto gerou grande discussão nos Grupos de Trabalho com a Sociedade Civil a questionar as bases da nova filosofia do PARP. O Governo justificava a nova filosofia do PARP com base nos resultados da Terceira Avaliação da Pobreza que, no entanto, ainda não eram públicos.

Perante a exigência para a apresentação da Terceira Avaliação da Pobreza, os Grupos de Trabalhos (tripartidos) paralisaram as actividades mas os grupos internos do Governo não pararam. E neste contexto, os grupos de trabalho internos do Governo organizaram missões de auscultação às províncias e aos distritos, em Outubro de 2010 e Janeiro e Fevereiro de 2011. Na verdade, a auscultação sobre o PARP era um entre outros assuntos em agenda. Em Outubro de 2010, as missões iam às provinciais divulgar o IOF. Entre Janeiro e Fevereiro de 2011, as missões iam às províncias por ocasião da elaboração do CFMP 2012-2014.

O trabalho da auscultação aconteceu fora dos Observatórios Provinciais e Distritais de Desenvolvimento que seriam, na nossa opinião, os espaços adequados para tal processo de consulta. Portanto, as equipas do Governo não aproveitaram da melhor maneira o potencial participativo existente nas províncias e distritos. O que até se pode compreender por a auscultação sobre o PARP ter sido apenas um entre vários assuntos que as equipas tinham em agenda.

⁸ Usamos iniciais maiúsculas para os diferenciar dos grupos de trabalho internos do Governo que, numa primeira fase, trabalharam no PARP

Em Setembro de 2010 foi publicada a Terceira Avaliação da Pobreza e, depois da primeira missão às províncias, em Outubro de 2010, as equipas do Governo concentraram-se na produção do PARP e da matriz estratégica de resultados e indicadores interinos. Em Dezembro de 2010, o processo foi interrompido sem que os Grupos de Trabalho se tivessem reunido.

Em Janeiro de 2011 o processo foi retomado com as equipas do Governo a concluírem o PARP e a matriz estratégica de resultados e indicadores interinos. Somente depois da conclusão da segunda missão para as provinciais, em Fevereiro de 2011, é que os documentos foram partilhados através dos Grupos de Trabalho. Aparentemente a circulação destes documentos era em vista à realização da 10ª Sessão Plenária do Observatório do Desenvolvimento que aconteceu a 24 de Março de 2011. Até esta parte não tinha havido plataforma para a sociedade dar contribuições para o PARP.

Na sua intervenção, S. Excia o Ministro da Planificação e Desenvolvimento frisou que para a melhoria do documento do PARP 2011-2014 a contribuição de todos era fundamental. Na sequência, S. Excia o Ministro da Planificação e Desenvolvimento recomendou à Equipa Técnica de Elaboração do PARP 2011-2014 para incorporar no documento do PARP as recomendações saídas da Sessão Técnica e aos Sectores e aos demais intervenientes que enviassem contribuições adicionais ao Ministério da Planificação e Desenvolvimento para o melhoramento do documento do PARP até ao dia 28 de Março de 2011.

Na ocasião, o representante da Sociedade Civil enalteceu o esforço do Governo e Parceiros de Cooperação internacional pelo trabalho realizado no âmbito da elaboração do PARP 2011-2014 e prometeu também contribuir para melhorar o documento do PARP, enviando mais contribuições ao Ministério da Planificação e Desenvolvimento, dentro dos prazos estabelecidos.

Este compromisso permitiu a criação de algum consenso sobre o documento conceptual do PARP interino e deixou claro que havia dois processos para os quais se iria contribuir, designadamente o de finalização do documento conceptual do PARP interino (aberto a

contribuições por escrito) e o de consolidação da matriz de resultados e indicadores que seria mais aberto para discussões em reuniões técnicas dos Grupos de Trabalho.

Ao que tudo indica, foi nesta segunda parte do processo do PARP que houve espaço e plataforma, razoavelmente adequadas, para a participação da Sociedade Civil. Como se pode perceber, esta participação incidiu mais sobre a matriz estratégica de resultados e, particularmente, sobre indicadores. Cada um dos três (3) Objectivos e dos dois (2) pilares de apoio formava um Grupo de Trabalho, obedecendo a estrutura tripartida, nomeadamente Governo, Sociedade Civil e Parceiros de cooperação.

Os Grupos de Trabalho eram dirigidos por um líder de grupo que era um funcionário sénior do Estado, normalmente um Director Nacional. Mais abaixo dos Grupos de Trabalho havia os Subgrupos que eram liderados por Técnicos da Direcção Nacional de Planificação do MPD. Estes Técnicos eram designados por pontos focais para a coordenação logística do funcionamento dos grupos.

O Governo manteve o G20 como seu interlocutor em representação da Sociedade Civil para o processo do PARP. Depois da reunião geral que desencadeou o início do PARP, a comunicação, liderada pelos pontos focais do MPD, era feita através dos endereços (*e-mails*) constantes da lista de presenças, portanto, não foi mais através do G20. As reuniões aconteciam em diferentes entidades governamentais, conforme o assunto em discussão. Por exemplo, no pilar de ‘Boa Governação’, havia reuniões no Ministério da Justiça e no Ministério da Função Pública, dependendo do tópico/conteúdo.

As discussões técnicas aconteciam nos Subgrupos. Não havia clareza sobre o processo decisório entre as partes mas ficou a ideia de que se tratava dum processo decisório por consenso, havendo espaço para se registar pontos de vista divergentes do entendimento geral. Havia sínteses das reuniões dos Subgrupos que eram postas a circular nos Grupos Focais para acréscimos antes da sua discussão nas reuniões gerais do Objectivo ou Pilar de apoio. O principal meio de comunicação era o *e-mail*, dirigido aos membros dos Subgrupos. As reuniões gerais dos Objectivos ou Pilares de apoio produziam suas sínteses que eram remetidas à Coordenação geral do processo para integração no documento final.

O calendário inicial para a elaboração do PARP previa prazos muito apertados. Mas a publicação tardia do IOF impôs o alargamento do prazo para Março de 2011. Apesar de se ter mantido a ideia de ‘prazos apertados’ como método de trabalho ao longo de todo o processo de elaboração do PARP, no final as partes envolvidas sentiram que o processo acabara sendo longo e fatigante sem que isso, porém, beneficiasse a participação da Sociedade Civil, na medida em que os alargamentos dos prazos aconteciam por defeito, ou seja, por falta de cumprimento dos prazos e não por estabelecimentos de novos prazos.

5. Sociedade Civil no PARP: expectativas e experiências

5.1 Organização da SC

O Secretariado do G20 é o órgão que articula a logística do diálogo entre o Governo e a Sociedade Civil em questões de combate à pobreza⁹ (RAP, 2004). Por se tratar de uma multiplicidade de organizações que dinamizam o espaço ocupado pela Sociedade Civil, o Secretariado do G20 assegura o fluxo da comunicação entre as partes envolvidas no diálogo tripartido sobre a problemática da pobreza e coordena a participação da Sociedade Civil neste diálogo. Como se pode depreender, o Secretariado do G20 não tem vida própria mas tem um papel vital na participação da Sociedade Civil no diálogo sobre a pobreza em Moçambique.

Cabe ao G20 assegurar que as Organizações da Sociedade Civil, que andam ocupadas com os seus planos anuais de actividades, façam parte dos processos participativos, como o de elaboração do PARP. Claro que o sucesso deste exercício depende, entre outros, da legitimidade que o próprio Secretariado do G20 tem perante as Organizações da Sociedade Civil que ele representa.

Com isto considerado, esta secção analisa a dinâmica da Sociedade Civil para a sua participação no PARP. A leitura de documentos e entrevistas mostra que estes avaliam positivamente o papel do Secretariado do G20 na elaboração do PARPA II. Todavia, os

⁹ Termos de Referência para os Grupos Temáticos no âmbito da Parceria com os PAP (versão 22.02.2012). Disponível no sítio www.mpd.gov.mz.

mesmos materiais consideram que a partir de 2008 começaram a surgir sinais de instabilidade do próprio Secretariado do G20 e, nesta altura, a questão central era a “legalização e institucionalização do G20”. Ao que tudo indica, estes aspectos agudizaram-se e atingiram o seu ponto mais alto entre finais de 2009 e 2010, os dois anos cruciais do processo em análise, pois em 2009 terminou o PARAI e em 2010 iniciou a elaboração do PARP.

O G20 parou de publicar o RAP¹⁰ que não só era uma fonte alternativa de informação sobre o progresso do combate à pobreza vis-à-vis as fontes oficiais de informação, como também era, na opinião de muitos, o instrumento que aglutinava a Sociedade Civil na formação de uma agenda comum para ser levada à plataforma do diálogo tripartido sobre a problemática da pobreza. Isto significa que, tendo sido publicados, os RAP iriam informar os contributos da Sociedade Civil na elaboração do PARP.

O G20 foi o mecanismo oficial de comunicação entre o Governo e a Sociedade Civil no processo do PARP. Por exemplo, foi para o G20 que o MPD enviou o convite para a participação da Sociedade Civil na elaboração do PARP que incluía os Termos de Referência e calendário. Apesar da aparente hibernação, o Secretariado do G20 foi a tempo de circular a informação recebida do MPD e de recolher alguns comentários recebidos dos membros do G20 sobre os Termos de Referência e calendário para a elaboração do PARP. Contudo, não teve capacidade para mais acções em torno deste processo, pois fechou as portas até que, no início de 2012, o papel do G20 foi transferido para o Grupo Moçambicano da Dívida (GMD).

Portanto, o processo do PARP coincidiu com o auge da crise funcional e produtiva do G20, o que não só coarctou o engajamento humano da Sociedade Civil como também limitou a capacidade de organização duma agenda comum dessa Sociedade Civil para o processo do PARP. O cenário de crise do G20 não permitiu que se criasse um grande entusiasmo em torno do PARP, como foi com o caso do PARPA II. Como resultado, o

¹⁰ Relatório Anual da Pobreza produzido pelo G20.

PARP acabou sendo um processo silencioso e, por exemplo, pouco debatido na comunicação social.

A par do G20, os Grupos de Trabalho herdados do PARPA II foram o outro mecanismo de integração das organizações da Sociedade Civil no processo do PARP. Os Grupos de Trabalho Sectoriais, que são “...mecanismos de comunicação, diálogo e coordenação entre o Governo e os seus Parceiros sobre o desenvolvimento e prestação de serviços a nível sectorial”¹¹, desempenharam similar papel. No objectivo 3, atinente ao ‘Desenvolvimento Humano e Social’, cujo sector-líder é a Educação, houve experiências muito positivas de integração das organizações da Sociedade Civil através de Grupos de Trabalho Sectoriais.

Em três grandes momentos sentiu-se a falta de organização e liderança do G20 no processo do PARP: (i) na queda do ‘A’ de Absoluta no “PARPA”; (ii) na estruturação do PARP por objectivos e não por pilares; e (iii) no Observatório de Desenvolvimento (OD), especial para a legitimação do PARP, realizado em Março de 2011. Surpreendida com a queda do ‘A’ de Absoluta e da estrutura do PARP por objectivos e não por pilares, a Sociedade Civil engajou o Governo numa discussão ampla em torno destes assuntos, mas o calendário estabelecido para a elaboração do PARP não era favorável para tal debate. O que se notou foi que parte da Sociedade Civil ficou ‘presa’ a estas questões e acabou perdendo o ânimo de participar na restante parte do processo.

Outro aspecto tem a ver com a 10ª Sessão Plenária do Observatório de Desenvolvimento, especial para a legitimação do PARP, que foi considerado de ‘pouco produtivo’ pelos próprios técnicos do MPD, alegadamente porque não houve adequada comunicação entre Governo e Sociedade Civil. É que o Governo ansiava discutir o PARP, enquanto a Sociedade Civil desejava apresentar os balanços anuais do PES 2010. Na verdade, a posição da Sociedade Civil estava conforme o papel tradicional dos OD que era aquilo que também tinha acontecido nos Observatórios de Desenvolvimento provinciais.

¹¹ Termos de Referência para os Grupos Temáticos no âmbito da Parceria com os PAPs (versão, 22.02.2012). Disponível no www.mpd.gov.mz

Os prazos limitados num processo que acabou sendo longo foi o maior constrangimento para a participação da Sociedade Civil em todo o processo do PARP mas fica o entendimento de que um Secretariado do G20 vibrante, como era aquando da elaboração do PARPA II, teria, por um lado, conseguido mobilizar as organizações da Sociedade Civil para avançar dentro do calendário estabelecido e se ocupar menos de aspectos que, ao que tudo indica, já tinham sido decididos pelo Governo e, por outro lado, teria mediado o consenso da agenda do OD para a legitimação do PARP.

Em termos de dinâmica de Grupos de Trabalho, todos os (três) Objectivos e os (dois) Pilares de Apoio tiveram representação de Organizações da Sociedade Civil mas houve Subgrupos técnicos que não tinham nenhuma representação da Sociedade Civil. Por exemplo, o Subgrupo de Água e Saneamento não teve representação da Sociedade Civil. Em termos proporcionais, a Sociedade Civil era o elo mais fraco: nos Grupos em que participou tinha apenas um representante contra 4 a 5 do Governo e contra 3 a 4 dos Parceiros da cooperação internacional.

Houve também casos em que algumas Organizações da Sociedade Civil mostraram interesse mas depois desistiram ao longo do processo. Isto significa que algumas sínteses debatidas em reuniões plenárias dos Objectivos e Pilares de Apoio não tiveram enriquecimentos da Sociedade Civil na sua fonte: os Subgrupos Técnicos.

Em termos de consistência de participação nos Grupos, os representantes das Organizações da Sociedade Civil faltavam aos encontros ou mandavam pessoas diferentes para as reuniões dos Grupos de Trabalho, alegando falta de clareza sobre o processo. Isto prejudicou também a qualidade da comunicação, alegadamente porque os pontos focais do MPD se perdiam entre os destinatários relevantes a quem deviam endereçar a comunicação.

As sínteses eram enviadas por e-mail para os participantes da sessão a que diziam respeito. Portanto, faltar à sessão significava não receber, de forma directa, a síntese. O propósito do envio das sínteses era para debate e enriquecimento antes das plenárias das reuniões dos Objectivos e Pilares de Apoio. De acordo com todos os entrevistados, os

representantes da Sociedade Civil mantiveram sempre o bom hábito de levar as sínteses para as suas sedes para debate com os demais colegas da Organização e com outras Organizações que trabalham em assuntos relacionados.

Esta boa prática, contudo, conduziu a resultados mistos: (i) casos de produção de comentários e devidamente enviados aos grupos focais no MPD; (ii) casos de produção de comentários, porém enviados ao MPD fora do tempo estabelecido; (iii) e caso de promessa de produção de comentários que, no entanto, não tiveram o devido seguimento.

Em termos factuais, notou-se muita presença da Sociedade Civil nos grupos participados pelo Centro de Integridade Pública, Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade, Grupo Moçambicano da Dívida, Movimento de Educação para Todos, *Forum Mulher*, União Nacional de Camponeses e Liga dos Direitos Humanos. Esta presença combina regularidade e consistência de participação (representação pela mesma pessoa) e visibilidade de discussão técnica (que se mediu através de contributos enviados aos pontos focais e o cumprimento dos prazos estabelecidos para o envio dos comentários).

5.2 Enfoque (Áreas de Interesse, Principais Objectivos) da Sociedade Civil

As Organizações da Sociedade Civil que participaram do processo de elaboração do PARP espalharam-se pelo objectivo 1: ‘Aumento da Produção e Produtividade Agrária e Pesqueira’; objectivo 3: ‘Desenvolvimento Humano e Social’, pelos dois Pilares de apoio, designadamente ‘Gestão Macroeconómica e Finanças Públicas’ e ‘Boa Governação’. Houve também participação da Sociedade Civil no Pilar sobre os assuntos transversais. Todavia, isto não significa que tenha havido muito interesse nestes Objectivos e Pilares, porque, com a excepção dos objectivos 1 e 3, era apenas uma organização por cada um destes Pilares.

Nos sectores de serviços básicos do Estado, como Educação e Saúde que são enformados por metas regionais e internacionais, assiste-se ao desenvolvimento e consolidação de uma relação de tipo parceria entre o Governo e a Sociedade Civil, num quadro de diálogo sectorial (os Grupos de Trabalho Sectoriais).

Assim, as discussões no âmbito do PARP foram uma continuidade das sessões sectoriais de debate e, como se pode supor, o diálogo é ameno porque muitos dos consensos já estavam sectorialmente definidos. Para estes Grupos, o processo do PARP foi uma continuidade e não um momento no sistema nacional de planificação em que as partes se deviam sentar à mesa para dialogar.

Nos sectores de governação, os assuntos tendem a ser mais disputados entre o Governo e a Sociedade Civil, também porque o que a Sociedade Civil faz tende a fugir da expectativa do Governo em relação ao papel dessa Sociedade Civil na governação. De acordo com os Termos de Referência para os Grupos Temáticos no Âmbito da Parceria com os PAP¹², o papel da SC resume-se a: (i) advocacia ao cumprimento do planificado pelo GdM; e (ii) produção da posição da Sociedade Civil em relação ao balanço do PES, REO e desempenho das metas acometidas ao PARP.

O engajamento de Organizações específicas num determinado Subgrupo fez com que alguns Subgrupos fossem considerados tendencialmente de ‘alta tensão’ e outros de pacíficos. Portanto, em alguns casos, não eram os assuntos que estavam em disputa mas as relações que, ao longo do tempo, se desenvolveram entre o Governo e algumas Organizações da Sociedade Civil.

A participação de Organizações que, numa rigidez conceptual, teriam dificuldades em caber no conceito de “sociedade civil”, tais como CTA e Conselho Nacional da Juventude, que têm outras ligações com o Governo, reforçou o desequilíbrio entre Grupos de trabalho.

É metodologicamente complexo o rastreio de contribuições concretas feitas por Grupos de pressão e de interesse em políticas públicas. A participação da Sociedade Civil no PARP não escapa a esta complexidade. No caso em apreço, a esta complexidade acrescenta-se uma falta de definição e comunicação clara de objetivos para a sociedade e a falta duma agenda comum da Sociedade Civil no processo do PARP.

¹² Os Parceiros de Apoio Programático são no total 19 e contribuem com cerca de 50 % do Orçamento Geral de Estado.

Porém, para além do entendimento generalizado de que a Sociedade Civil teve uma prestação positiva na discussão da matriz estratégica (resultados e indicadores) do PARP, os entrevistados da Sociedade Civil reivindicam que deram contribuições concretas rastreáveis em dois domínios.

O primeiro domínio é a alegação dos entrevistados de que foi por sua insistência que o Governo alargou o escopo da monitoria do PARP para um processo mais participativo que, por isso, passou a incluir os Observatórios de Desenvolvimento, o processo de Revisão Anual e o processo da Reunião de Planificação na base da matriz estratégica. Aparentemente, o Governo pretendia a utilização do BdPes e Relatório de Execução Orçamental como únicos instrumentos de monitoria do PARP. Não foi possível aos consultores aferir esta alegação, porque não se teve acesso aos vários esboços do documento do PARP. Similarmente ao alargamento dos instrumentos de monitoria do PARP, algumas Organizações da Sociedade Civil reivindicaram que foi por sua insistência que se abandonou a utilização da ‘aprovação do pacote anti-corrupção’, indicador do cumprimento das metas de combate à corrupção. Neste sentido, a actual formulação dos indicadores nesta área que versa sobre a implementação das acções previstas na Estratégia é uma contribuição da Sociedade Civil.

O segundo domínio está relacionado com a recuperação do ensino pré-escolar pelo Ministério da Educação como parte do Sistema Nacional de Educação, num processo gradual, já a partir de 2013. Os entrevistados da Sociedade Civil apontaram como tendo sido seu contributo concreto, apesar de não ser um ganho, que resulta dum longo processo de discussão sectorial.

Apesar de o exemplo do ensino pré-escolar sugerir uma contribuição substantiva, os restantes exemplos sugerem que, no processo do PARP, a Sociedade Civil teve um papel mais próximo de *watch dog* do que propriamente parceiro com propostas substantivas concretas.

As Organizações da Sociedade Civil não elaboraram objectivos ou aspectos concretos que queriam ver reflectidos no PARP. Por isso, é metodologicamente difícil rastrear a

medida das suas contribuições no documento final do PARP, ou seja, a medida das expectativas frustradas. Na verdade, nenhuma das entrevistas à Sociedade Civil fez uma reclamação no sentido de o documento final do PARP não reflectir parte das suas contribuições.

5.3 Constrangimentos do Processo Enfrentados pela Sociedade Civil

Para além dos aspectos inerentes à própria dinâmica organizativa da Sociedade Civil, houve aspectos de gestão do processo que tiveram algum impacto na efectiva participação da Sociedade Civil na elaboração do PARP.

- No geral, ficou a ideia de que não houve um esforço do Governo no sentido de promover a participação da Sociedade Civil na elaboração do PARP. Por exemplo, os convites para as reuniões dos Grupos de Trabalho não chegavam em tempo útil para a participação da Sociedade Civil nas reuniões; a informação a ser debatida não era enviada com a ‘devida antecedência’; no caso de envio, por correio electrónico, se ‘esquecia’ de incluir endereços de algumas organizações que acabavam recebendo a informação por outras fontes.
- A Sociedade Civil queixou-se publicamente dos prazos apertados de um calendário que acabou sendo longo.
- Comparado com o processo do PARPA II, houve a percepção de que, da parte do Governo, houve algum *deficit* de capacidade humana no sentido numérico. É que a coordenação geral do processo estava a cargo de duas pessoas, em que o Coordenador Geral do processo era também Coordenador dum dos Grupos de Trabalho. Isto alimenta a percepção de que a limitada capacidade (numérica) humana da parte do Governo pode ter coarctado a ‘capacidade de paciência’ que o Governo tem mostrado em processos participativos.
- Aliás, esta questão de capacidade numérica humana pode ter sido determinante para que não houvesse, até hoje, um relatório do processo de elaboração do PARP.

Era de se esperar que o Governo produzisse um relatório do processo, onde, entre outros aspetos, se documentassem as boas práticas para inspirarem processos similares no futuro; e

- As equipas do Governo que foram às províncias fazer auscultação não utilizaram o potencial participativo instalado nos Observatórios Provinciais e Distritais de Desenvolvimento. Na verdade, as missões do MPD para as províncias tinham outras agendas paralelas à auscultação sobre o PARP.

5.4 Papel das ONG Estrangeiras na Elaboração do PARP

A estrutura tripartida, composta pelo Governo, Parceiros de cooperação (que são, na verdade, os parceiros do Governo que canalizam os seus apoios em forma de Apoio Directo ao Orçamento) e a Sociedade Civil não abre espaço para uma participação activa das ONG estrangeiras na formulação do PARP. Ao que parece, as ONG estrangeiras ficaram sem uma plataforma própria para o seu engajamento na formulação de políticas públicas, no geral, e na formulação do PARP, em particular.

Sabe-se, porém, que a nível sectorial as ONG estrangeiras têm uma preponderante participação e influência. E, como se argumentou em partes deste relatório, alguns diálogos sectoriais foram importantes na formulação do PARP. A educação e descentralização são alguns dos bem sucedidos exemplos de diálogos sectoriais com ampla participação de ONG estrangeiras que tiveram um impacto na formulação do PARP.

Na elaboração do PARPA II, as ONG estrangeiras tiveram um papel fulcral na organização dos Observatórios Provinciais que tiveram uma participação de qualidade em todo o processo de elaboração do PARPA II. Portanto, provavelmente esse fosse o espaço, neste momento, ‘disponível’ para, indirectamente, as ONG estrangeiras participarem da elaboração do PARP mas esta possibilidade ficou coarctada pela relativa marginalização dos Observatórios Provinciais na elaboração do PARP.

5.5 Boas Práticas

Considerando as dificuldades e lacunas que a SC enfrentou durante a elaboração do PARP, a abordagem desenvolvida pelas Organizações envolvidas no Objectivo sobre ‘Desenvolvimento Humano e Social’ afigura-se como uma boa prática. As Organizações da Sociedade Civil que participaram nos Grupos de Trabalho referidos foram capazes de promover e consolidar relações de parceria com o Governo no quadro do diálogo sectorial.

As discussões sectoriais permitiram uma maior aproximação dos actores em torno dos vários assuntos em discussão. Na nossa opinião, isto foi determinante nos resultados conseguidos por sector que, como se pode depreender, vão para além da reacção aos documentos propostos pelo Governo.

Com esta abordagem de discussão sectorial, os processos de planificação nacional, como é o caso da elaboração do PARP, acabam sendo um *continuum* dum diálogo que já tem consensos mínimos, o que não só reforça a legitimidade do processo, por as várias partes terem a mesma base de discussão, como também dá relevância à política pública em elaboração.

Embora não seja necessariamente uma prática nova, a preocupação mostrada pelos representantes da Sociedade Civil de levar as sínteses das reuniões para as suas sedes a fim de discuti-las com colegas e partilhá-las com outras Organizações é também um grande avanço e, na verdade, pode ser visto como indicador duma tendência de institucionalização das Organizações da Sociedade Civil e, mais amplamente, do movimento da Sociedade Civil em Moçambique.

Na nossa opinião, este tipo de abordagens deveria ser alargado a outros sectores e Grupos de Trabalho para permitir a formação de consensos sobre programas que simultaneamente respondem às prioridades nacionais e compromissos internacionais.

7. Conclusões

O PARP é um documento de parceria entre o Governo e os Parceiros de Cooperação do Apoio Directo ao Orçamento. Pela sua dimensão estratégica é de grande importância para a Sociedade Civil. O Governo reconheceu o grande interesse que a Sociedade Civil tem pelos PARPA e, hoje, PARP, e institucionalizou a participação daquela, desde a sua elaboração, passando progressivamente pela monitoria até à avaliação através do G20. A Sociedade Civil deixou claro que os PARPA e, hoje, PARP são mais do que uma política pública para a redução da pobreza: são um espaço institucionalizado de diálogo com o Governo.

Todavia, a participação da Sociedade Civil no processo de elaboração do PARP foi fraca e tendencialmente mais reactiva aos documentos propostos pelo Governo. Esta fraqueza deveu-se a deficiências e constrangimentos inerentes à própria Sociedade Civil. Houve também constrangimentos externos à Sociedade Civil. Estes estão mais ligados à maneira como foi estruturado e gerido o processo de elaboração do PARP pela parte do Governo.

Os constrangimentos e deficiências ligadas à Sociedade Civil são de dois níveis. Primeiro, a crise funcional do G20, como entidade que articula a participação da Sociedade Civil nos PARPA. Gradualmente, o G20 perdeu consistência e dinâmica aglutinadora a ponto de fechar as portas nos finais de 2010. Isto coarctou a possibilidade de formação dum massivo movimento da Sociedade Civil no processo do PARP. Faltou mobilização, faltou formação duma agenda comum, faltou revitalização da compreensão da importância do PARP para a Sociedade Civil.

Por fim, o que se viu foram organizações da Sociedade Civil participando do PARP numa base individualizada. Mesmo nesta base, a Sociedade Civil era o elo mais fraco quando comparada com os representantes do Governo e dos Parceiros de cooperação. O número de Organizações que se interessou e participou do processo de elaboração do PARP é irrisório ainda quando comparado (i) com o número de Organizações da Sociedade Civil existentes na cidade de Maputo e (ii) com o número de Organizações que participou da elaboração do PARPA II.

Segundo, houve sinais de *deficit* institucional por parte das Organizações da Sociedade Civil que se traduziu na deficiente utilização da pouca capacidade que possuem. Algumas Organizações desistiram pelo caminho do processo do PARP, algumas eram faltosas aos encontros, outras mudavam constantemente de representantes. As sínteses das reuniões não eram comentadas e quando comentadas era fora do calendário previsto. Não houve articulação, por parte da Sociedade Civil, com as províncias que acabaram sendo marginalizadas do processo de elaboração do PARP.

Isto tudo resultou em que a Sociedade Civil não tinha objectivos clara e previamente definidos. Isto pode ter sido causado, em parte, pela descontinuidade da produção do RAP por parte do Secretariado do G20 e, também, pela falta de liderança para a sistematização da informação que a Sociedade Civil apresentava nos Observatórios de Desenvolvimento.

A Sociedade Civil sentiu o impacto da forma como foi estruturado e gerido o processo de elaboração do PARP. A forma como foi estruturado o processo acabou não sendo *friendly* para a participação da Sociedade Civil. Primeiro, devido a um calendário bastante apertado que acabou sendo alargado por defeito, no sentido em que não se alterou oficialmente. Segundo, a comunicação foi deficiente. Por exemplo, os convites para as reuniões dos Grupos de Trabalho não chegavam em tempo útil para a participação da Sociedade Civil nas reuniões; a informação a ser debatida não era enviada com a ‘devida antecedência’; no caso de envio, por correio electrónico, se ‘esquecia’ de incluir endereços de algumas Organizações que acabavam recebendo a informação por outras fontes. Terceiro, uma aparente limitada capacidade (numérica) humana da parte do Governo que pode ter coarctado a ‘capacidade de paciência’ que o Governo tem mostrado em processos participativos. Quarto, a pouca ‘capacidade de paciência’ foi notória quando era para se explicar a queda do ‘A’ de Absoluta e a estruturação do PARP por Objectivos e não por Pilares, rompendo com o PARPA II.

Apesar destas limitações, a participação da Sociedade Civil no processo de elaboração do PARP revelou importantes avanços que têm a ver, por um lado, com a capacidade de discussão de assuntos, particularmente os indicadores de monitoria e avaliação, mostrada

pelas Organizações que, numa base individual, se engajaram na elaboração do PARP; por outro lado, têm a ver também com a persistente participação de processos e diálogo sectoriais que facilitam a construção de pontos de convergência que simplificam e reforçam a qualidade do diálogo em processos complexos como o de elaboração do PARP.

Isto sugere que o saldo é positivo e o futuro encorajador. Há sinais de revitalização do G20, agora hospedado no GMD. Um desses sinais é a vibrante participação da Sociedade Civil no Observatório de Desenvolvimento de 2012, referente ao PES de 2011. É que, apesar dos acima arrolados constrangimentos que se verificaram na elaboração do PARP, a Sociedade Civil foi muito enérgica, metódica e objectiva na sua crítica à qualidade do emprego que se cria nos distritos. Isto era resposta à indicação de que o Governo tinha criado muitos postos de trabalho nos distritos. A Sociedade Civil foi para além dos números e destacou a precariedade dos empregos criados nos distritos, o que foi, na verdade, reconhecido mais tarde pelo próprio Governo.

8. Recomendações

GIG

- Buscar compreender junto da Sociedade Civil a importância estratégica do PARP no seu trabalho;
- Apoiar as Organizações da Sociedade Civil na compreensão do Sistema Nacional de Planificação e do Sistema Nacional de Prestação de Contas;
- Apoiar as Organizações da Sociedade Civil na elaboração duma estratégia de comunicação e advocacia no âmbito do PARP, tendo em conta o seu peso relativo na estrutura tripartida: Governo, Sociedade Civil e Parceiros;
- Apoiar as Organizações da Sociedade Civil na compreensão de *multistakeholders approach*.

Sociedade Civil

- Revitalizar o G20 ou estabelecer um outro mecanismo que possa fazer eficaz e eficientemente a articulação entre a Sociedade Civil e o Governo no âmbito do PARP;
- Melhorar a utilização da capacidade existente nas organizações para uma efetiva participação em espaços participativos;
- Melhorar as estratégias de comunicação e advocacia nas organizações;
- Melhorar a documentação de processos e lições aprendidas para utilização futura;
- Aprimorar a articulação com os *fora* províncias;
- Melhorar a articulação com os meios de comunicação social como parte da estratégia de comunicação e advocacia.

Governo

- Reforçar o número de pessoas destacadas para facilitação e gestão do PARP;
- Assegurar o cumprimento das normas e regras sobre participação já acordadas para evitar situações de processos *ad hoc* como foram algumas partes do processo do PARP;
- Consolidar o enquadramento legal dos instrumentos de referência do processo de elaboração do PARP;
- Definir entre todos os intervenientes os termos de referências para os papéis definidos no processo;
- Assegurar que os ToR e demais documentos de referência sejam aprovados antes de se iniciar os processos a que dizem respeito.

Referências

- Adalima, José (2009) Espaços criados ou inventados? uma análise da participação em Moçambique. *Economia, Política e Desenvolvimento* 1 (1): 53- 68.
- Batley, R., Bjørnstad, L. e Cumbi, A. (2006) Evaluation of General Budget Support – Mozambique Country Report. General Budget Support: A Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004. May 2006.
- Canal de Moçambique. Mudança unilateral de PARPA para PARP: “Governo traiu sociedade civil”, 19 de Maio de 2011
- Direcção Nacional de Planificação, MPD, Grupos de Trabalho, Nova Estrutura, PARP, V.25.07, Maputo
- Direcção Nacional de Planificação, MPD, Síntese da 10ª sessão plenária do observatório de desenvolvimento, Maputo, Março de 2011
- Direcção Nacional de Planificação, MPD. Anexo IV: Orientações para o relatório de elaboração do PARP 2010-2014.
- Direcção Nacional de Planificação, MPD. Cronograma de Elaboração do Plano de Acção para a Redução da Pobreza - PARP 2010-2014
- Direcção Nacional de Planificação, MPD. Processo de Elaboração do PARP 2011-2014
- Direcção Nacional de Planificação, MPD. Termos de Referencia para Moderar o workshop de Revisão do Plano de Acção para a Redução da Pobreza (PARP 2011-2014)
- Direcção Nacional de Planificação, MPD. Workshop sobre a Revisão Estratégica do Plano de Acção da Redução da Pobreza 2011-2014
- Francisco, A. (2005) Preparação da Metodologia do PARPA II: Papel e Funções do PARPA no Sistema de Planeamento. Documento para debate. Maputo: Ministério de Plano e Finanças (DNPO).
- Fraser, A. (2005) “Poverty Reduction Strategy Papers: Now Who Calls the Shots?” *Review of African Political Economy* (104/5): 317-340.
- Gonçalves, Euclides e Adalima, José (2008) Participação da Sociedade Civil nos Observatórios de Desenvolvimento: Experiências e Desafios. Maputo: Grupo Informal de Governação.

Mulando, F. (2007) O Papel das Organizações da Sociedade Civil na Formulação de Políticas Públicas em Moçambique: O Caso do G20 e PARPA II. Conferência Inaugural do IESE: Desafios para Investigação Social e Económica em Moçambique, Maputo, Setembro de 2007.

República de Moçambique (2006) Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta 2006-2009 (PARPA II)

República de Moçambique, Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP) 2011-2014, aprovado na 15^a sessão ordinária do Conselho de Ministros, 3 de Maio de 2011.

UNDP (2001) UNDP Support for Poverty Reduction Strategies: Interim Report

Waeterloos, Evert (2005) “Mozambique's PRSP process: Explorations in Participatory Monitoring” In DevISSues 7(2): 16-17.