

## **IX. Factores Determinantes no Sucesso da Implementação**

### **1. Apropriação/Participação dos Diferentes Actores**

575. O Estado, como o principal aparato da organização social da nação, tem a função de dirigir a elaboração e implementação do PARPA II, em colaboração com a Sociedade Civil e os representantes da Comunidade Internacional interessada. O exercício do PARPA deve observar a ligação entre a visão de desenvolvimento, as prioridades governamentais, a estrutura do Orçamento do Estado e as acções de redução da pobreza absoluta para o período do mandato governamental. Em simultâneo, na sua elaboração fez-se um exercício de auscultação e discussão dos problemas e formas de os resolver, alargado a várias organizações da sociedade e aos parceiros de cooperação.

576. O sucesso da participação activa dos principais intervenientes mencionados no parágrafo anterior, na elaboração, execução, monitoria, avaliação e ajuste do seu plano de acção depende de:

- a) A coordenação estreita entre as partes envolvidas em todas as fases do plano de acção, permitindo a criação de consensos ou a inclusão de diferentes pontos de vista;
- b) A definição clara das funções e atribuições de cada parte envolvida, de modo ao processo ser eficaz e eficiente, evitando o custo da redundância e do sacrificio das acções não desenvolvidas;
- c) O compromisso claro das partes envolvidas no cumprimento do plano de acção, e;
- d) A afectação dos recursos previstos para as acções definidas.

577. Para conseguir uma boa coordenação, participação e apropriação de todos os actores e da população no geral, o Governo está a desenvolver uma Estratégia de Comunicação do PARPA II, com o objectivo de alargar uma cultura de participação do cidadão, das instituições da sociedade civil organizada, das crianças e dos jovens, entre outros intervenientes, com ênfase nos actores e instâncias chave: Observatório de Pobreza Nacional e Observatórios de Pobreza Provinciais, e as Instituições de Participação e Consultas Comunitárias (IPCC). Assim, em 2006 será concluída e implementada a Estratégia de Comunicação e o seu respectivo Plano de Acção para o período de vigência do PARPA II, 2006-2009. Estes documentos serão um complemento fundamental para a implementação, monitoria e avaliação do PARPA II

578. Apresenta-se a seguir o papel dos principais intervenientes no processo do PARPA II.

579. As **Províncias** contribuem para a elaboração do PARPA II através dos relatórios dos Observatórios da Pobreza Provinciais (veja Anexo 1).

580. A **Comunidade Internacional** será referida adiante na subsecção dos parceiros de cooperação.

581. O **Sector Privado** tem a função de fazer crescer a economia. Esta função é realizada através da criação de postos de trabalho, do aumento da produtividade, da inovação tecnológica, do aumento do rendimento dos trabalhadores e dos proprietários do capital, e da integração entre diversos sectores da economia nacional, doméstica e internacional.

582. O sucesso do sector privado depende do funcionamento da economia de mercado. Isto é, em grande medida depende do esforço e mérito do próprio sector privado.

583. Contudo, há falhas no sistema da economia de mercado que são universalmente reconhecidas. Para estes casos, o Estado tem a função de ajudar na afectação de recursos. Quando o Estado tem capacidade, cumpre essa função. Mas na presença de um Estado com poucos recursos, o risco do mesmo não cumprir com a função de emendar as falhas de mercado é elevadíssimo. Em Moçambique estamos na presença de um Estado com fraca capacidade.

584. O PARPA II apresenta uma solução para esta fraca capacidade do Estado, através da selecção criteriosa de prioridades.

585. O sistema de economia de mercado ainda se está a desenvolver em Moçambique. Contudo, há fraquezas sérias também a nível de instituições como é o caso do sistema judicial. O sector privado e o sector público devem procurar soluções intermédias, pragmáticas e imaginativas enquanto se desenvolvem as instituições judiciais clássicas.

586. A maioria do sector privado em Moçambique dedica-se à agricultura e outras actividades rurais. Grande parte deste sector vive ao nível de subsistência. Ou seja, a sua integração no mercado existe, mas é muito rudimentar e vulnerável. A agravar esta situação, ele enfrenta a concorrência internacional dos agricultores em países mais desenvolvidos, com uma produção mecanizada, tecnologia moderna, e beneficiando de elevados subsídios dos seus Estados.

587. O PARPA II também aborda a política agrária, onde é importante a coordenação estreita entre as organizações de agricultores (e.g., UNAC), o Estado, e os parceiros de cooperação. É evidente que estes últimos estão sob pressão de interesses contrários, pois contribuem para o desenvolvimento internacional, mas atribuem elevados subsídios aos agricultores nos seus países. Cabe aos Moçambicanos coordenarem melhor as suas políticas e acções, aproveitando as oportunidades oferecidas pelos parceiros de cooperação.

588. O sector privado cidadão lidera a organização através da Confederação das Associações Económicas (CTA). O principal mecanismo de articulação entre a CTA e o Estado são as Conferências do Sector Privado anuais onde se discutem as matrizes de problemas e soluções propostas.

589. As **Organizações dos Trabalhadores** têm a função de garantir que uma parte dos ganhos de produtividade beneficie este grupo social. Também zelam pela manutenção do emprego quando as empresas abrem falência ou mudam de proprietário. Esta é uma função importante na sociedade.

590. As *Organizações Não Governamentais* multiplicaram-se em Moçambique com a expansão da presença da comunidade dos parceiros de cooperação. Em Moçambique as ONG's devem complementar o papel do Estado. São organizações importantes no plano de acção de redução da pobreza absoluta.

591. As *Confissões Religiosas* têm um papel milenar no alívio à pobreza. Em Moçambique também têm o papel de restabelecer o tecido social na sua dimensão moral e de pacificação, depois de várias convulsões sociais e da guerra terminada em 1992. Tradicionalmente também têm tido um papel importante na educação e saúde, neste país. Para o PARPA I, as Igrejas propuseram que o Governo criasse um canal permanente, estável e regular de auscultação e com poder de resolução de problemas.

592. A *Juventude e Estudantes* têm o espaço das suas organizações para contribuir na elaboração e comentários do PARPA II.

593. Os *Meios de Comunicação Social* têm difundido as notícias sobre os encontros de discussão sobre o PARPA, bem como têm publicado artigos de opinião sobre o assunto. Estes agentes têm uma função importante de difundir informação, devendo ser mais aproveitada enquanto se está a elaborar o PARPA II e durante o processo de monitoria e avaliação. Assim a Estratégia de Comunicação do PARPA II (2006-2009) destaca o lugar crucial que este grupo ocupa para a divulgação em massa e a mobilização da população, de modo a que esta perceba o impacto do PARPA II no desenvolvimento do país.

594. O *Povo Moçambicano* contribui para o sucesso da sua implementação através dos diversos mecanismos de participação, incluindo através dos Observatórios da Pobreza Provinciais e das diversas organizações da Sociedade Civil.

## **2. Liderança Política**

595. Os líderes do Governo Moçambicano têm dirigido o processo de elaboração do PARPA II e têm pronunciado explicitamente o objectivo reduzir a pobreza absoluta. Este empenho é importante para assegurar a qualidade do plano de acção, e para garantir que a sua implementação tenha sucesso.

596. Para além da dedicação directa no processo de preparação e execução do PARPA II, é importante ter um comportamento e atitude exemplares de respeito pelas leis, normas sociais e bens públicos, a partir do topo da hierarquia dos órgãos do Estado até aos escalões inferiores.

597. Uma vez que a pobreza absoluta afecta mais de metade dos Moçambicanos em todo o território nacional, os líderes políticos dos vários partidos da oposição podem ter um papel construtivo através: (i) do apoio ao PARPA II nos pontos em que estejam de acordo, e; (ii) da apresentação de uma visão crítica e de alternativas viáveis, nos pontos em que discordem com o PARPA II.

## **3. Coordenação entre Sectores, incluindo Assuntos Transversais**

598. A coordenação entre os ministérios e diversos órgãos do aparelho de Estado faz-se a vários níveis, político e técnico: (i) nos encontros de trabalho previsto na

legislação, nos programas de actividade e para resolver assuntos imprevistos e urgentes, e; (ii) na elaboração e execução, em sentido lato, do Programa Quinquenal do Governo, do PARPA, dos planos estratégicos sectoriais e provinciais, no cenário fiscal de médio prazo, no Plano Económico e Social, no Orçamento do Estado, e demais instrumentos de governação.

599. A coordenação intersectorial feita através dos encontros de trabalho vai desde o Conselho de Ministros, os diversos conselhos especializados como por exemplo o Conselho Económico, os encontros específicos em que participam membros do Conselho de Ministros, como por exemplo sobre o HIV/SIDA ou a SADC, aos encontros múltiplos a nível técnico.

600. A coordenação intersectorial feita a propósito dos programas, planos, estratégias, orçamento e outros instrumentos obedece às prioridades definidas pelo Governo e à disponibilidade de recursos. Os assuntos transversais são abordados nos vários planos e estratégias globais, sectoriais, e específicos.

601. Os Grupos de Trabalho do PARPA II constituem fóruns privilegiados para a concertação entre o Governo, a Sociedade Civil e os parceiros de cooperação. *Estes grupos devem manter-se envolvidos e activos no combate a pobreza absoluta.*

#### **4. Posição do Governo sobre a Assistência dos Parceiros de Cooperação**

602. Dada a grande importância dos fundos externos para a concretização das acções previstas no PARPA, é essencial que haja uma estratégia clara e global tanto ao nível do Governo como dos parceiros de cooperação, que permita orientar, sistematizar e regularizar os fluxos da ajuda externa ao país. Tal necessidade deve-se à importância da coordenação entre os órgãos do Estado no que respeita à gestão e a consequente canalização destes fundos para as áreas prioritárias. É dentro deste espírito que o Governo se encontra empenhado na elaboração da Política Nacional de Cooperação.

603. O Governo pretende desenvolver um sistema de ajuda externa liderado pelo Estado e reflectindo as suas prioridades, numa parceria coerente e abrangente com os parceiros de cooperação. Este minimizará as distorções macro-económicas associadas às entradas consideráveis de financiamento externo. Assim, nesta secção, estabelecer-se-ão os princípios gerais que serão a base da estratégia do Governo perante a ajuda externa (esta secção não aborda a área da dívida pública, que será incluída na “Estratégia da Dívida de Moçambique”).

##### ***Análise da Situação***

604. No âmbito dos seus esforços de redução da pobreza absoluta em Moçambique, o Governo recebe apoio financeiro e técnico de vários parceiros de cooperação. Durante os últimos anos, a assistência externa constitui cerca de 50% do financiamento do Orçamento do Estado e, em média, cerca de 15% do PIB (média de cinco anos, 2000 até 2004, Conta Geral do Estado. Estes cálculos podem estar subestimados devido à exclusão dos fundos “off-budgets”), confirmando dados do Banco Mundial (2005b) que constata que Moçambique é um dos países mais dependentes da ajuda externa a

nível mundial (veja “*World Development Indicators 2005*”, Tabela 6.10, Aid Dependency do Banco Mundial).

605. O apoio substancial dos parceiros de cooperação é significativo na luta contra a pobreza. Contudo, esta alta proporção do financiamento externo tem duas implicações importantes (fortemente interligados). Em primeiro lugar, as *implicações macro-económicas*, como por exemplo devido ao alto nível de dependência, qualquer choque no nível ou na forma de financiamento externo pode criar substancial volatilidade macro-económica (veja o capítulo V, parte c).

606. Em segundo lugar, destacam-se os seguintes desafios em relação à *qualidade/eficácia da ajuda externa*: (i) o risco que as instituições do Governo prestem contas mais aos parceiros de cooperação do que ao povo Moçambicano; (ii) a falta de transparência devido às fontes de financiamento fora do OE (veja “*Estudo sobre os “Off-budgets” no Sector Saúde*”, Cabral *et al.* 2005); (iii) a coordenação e sistematização dos fluxos de informação entre os parceiros de cooperação, o MINEC, os sectores recipientes, e outros órgãos do Estado (nas áreas de planificação e finanças); (iv) a carga administrativa relacionada com a diversidade de informação solicitada, as diferentes modalidades de avaliação, e outras exigências feitas pelos parceiros de cooperação; (v) a criação de distorções dentro do sector público devida à proliferação de projectos, e; (vi) a coordenação e apropriação da assistência técnica/capacitação.

607. Existem exemplos de boas práticas que se podem analisar de modo a melhorar a eficácia da ajuda em Moçambique. Por exemplo, o sistema de apoio directo ao OE com os Parceiros de Apoio Programático (PAP) tem melhorado a qualidade e apropriação da ajuda externa, com base num “*Memorando de Entendimento*” (MdE) como documento de orientação, de acordo com a *Declaração de Paris* (Fórum de Alto Nível para Países em Desenvolvimento e Doadores 2005, [www.aidharmonization.org](http://www.aidharmonization.org)). Recorde-se que esta *Declaração* estabelece metas concretas para melhorar a qualidade da ajuda externa no âmbito da previsibilidade, apropriação, alinhamento, harmonização e modalidades preferíveis. As iniciativas em curso dos parceiros de cooperação se alinharem com estes princípios são bem vindas, e o Governo espera mais progressos neste sentido. De modo a liderar a coordenação da ajuda externa mais activamente, o Governo irá aprovar uma Política Nacional de Cooperação, e tem implementado reformas na área de gestão de finanças públicas.

### ***Princípios Gerais***

608. À luz das iniciativas globais para aumentar os fluxos dos fundos externos aos países em desenvolvimento, será particularmente importante assegurar que os fluxos para Moçambique sejam canalizados para áreas prioritárias com capacidade institucional suficiente, ou para aumentar tal capacidade. Portanto, o enfoque da política da ajuda externa precisa de tomar em conta a capacidade na gestão dos impactos macro-económicos, e a melhoria da qualidade/eficácia da assistência externa.

609. De modo a consolidar a gestão macro-económica dos impactos do financiamento externo, o Governo propõe os seguintes princípios gerais: (i) aumentar a previsibilidade dos fluxos de ajuda; (ii) diminuir, gradualmente, a dependência do

financiamento externo através do crescimento económico e melhorias de receitas internas; (iii) aumentar tanto a qualidade como a distribuição de informação sobre a ajuda externa, e; (iv) melhorar a compreensão sobre as interações entre ajuda externa e a macroeconomia, no contexto Moçambicano.

610. No que se refere à melhoria da qualidade/eficácia da ajuda externa, propõe-se uma estrutura orientada em torno dos seguintes princípios gerais: (i) aumentar a apropriação (“*ownership*”) governamental; (ii) garantir a sustentabilidade das actividades financiadas pela ajuda externa; (iii) reforçar o alinhamento e harmonização da ajuda externa com as prioridades e processos do Governo; (iv) melhorar a prestação de contas (“*accountability*”), tanto do Governo como dos parceiros de cooperação, e; (v) prosseguir com o processo de reformas, de uma maneira abrangente e participativa.

### ***Objectivos Estratégicos***

611. Com base nos princípios gerais acima descritos e com o apoio dos parceiros de cooperação, propõe-se os seguintes objectivos para aumentar o impacto positivo da ajuda externa:

- Formulação e Aprovação da Política Nacional de Cooperação, que regerá as actividades de cooperação.
- De modo a facilitar o alcance das metas estabelecidos no PQG e PARPA II, o Governo apela aos parceiros de cooperação que implementem os seus respectivos compromissos incluídos na “*Declaração de Paris*”, por exemplo através da descentralização de autoridade para os gabinetes locais dos parceiros de cooperação bem como o cumprimento das metas concretas estabelecidas. Estas incluem que 85% da ajuda externa seja incluída no OE (ou seja, não mais que 15% *off-budget*) e que pelo menos 75% da ajuda seja desembolsada de maneira atempada. Por seu lado, o Governo continuará com os seus esforços de fortalecimento da gestão de finanças públicas. Em particular a integração dos fundos “*off-budgets*” no OE, nos relatórios de execução, e na Conta Geral do Estado (i.e., tanto na programação orçamental e na execução financeira).
- Melhorar a qualidade e periodicidade de dados disponíveis ao financiamento externo, e também na sua circulação entre os órgãos do Governo e os parceiros de cooperação relevantes.
- Melhorar a compreensão dos impacto na economia Moçambicana, tomando em conta os fluxos da ajuda previstos a médio/longo prazo.
- O Governo estabelecerá uma estratégia para gerir alocação de fundos aos sectores seguindo as suas prioridades. Será analisado em particular: (i) o equilíbrio ideal entre o peso de recursos domésticos (receitas fiscais) e a ajuda externa nas despesas do Estado; (ii) o volume de financiamento desejável ou absorvível em total e em cada sector, levando em conta a capacidade de absorção e o peso do Estado na economia, e; (iii) o equilíbrio ideal das modalidades de financiamento.

- Embora o equilíbrio ideal entre as modalidades de ajuda vá provavelmente conter uma mistura delas, O Governo deseja que a proporção dos fundos canalizados pelas Contas do Tesouro Público, principalmente através do apoio directo ao OE (conhecido internacionalmente como Apoio Geral ao Orçamento ou “GBS”) seja aumentada, devido à sua consistência com os princípios gerais acima definidos. Actualmente, apenas 25% da ajuda é canalizada como apoio directo ao orçamento. Ademais, no âmbito do apoio directo ao OE, seria preferível se todos os PAP adoptassem compromissos multi-anuais (i.e., compromissos de pelo menos três anos numa base rolante), para facilitar a programação das actividades do Governo (no CFMP por exemplo).
- Desenvolver uma estratégia conjunta e bem integrada com as prioridades do Governo para coordenar a ajuda externa canalizada pelos programas de apoio ao desenvolvimento de assistência técnica e capacidade institucional do Governo de uma maneira coerente (com base numa iniciativa já em curso com o apoio e coordenação dos parceiros de cooperação).

612. Para facilitar a implementação destes objectivos, um *Plano de Acção* será estabelecido em 2006 (com liderança do Governo e em cooperação com os parceiros de cooperação), tomando em conta as iniciativas em curso e os princípios, prioridades e objectivos estabelecidos neste documento (em particular a importância da implementação da *Declaração*) para implementar melhorias na qualidade da ajuda de todos os parceiros de cooperação. Pode-se considerar, por exemplo, a introdução dum “*Memorando de Entendimento Global*”, a ser assinado por todos os parceiros de cooperação e o Governo.