

# **Análise da Pobreza e Sistemas de Monitoria**

## **1. Sumário Executivo**

Relativamente a meta do QAD 2006 “**Estrutura e qualidade melhorados do PES e do Balanço do PES**”, é de destacar que a estrutura do PES e do BdPES foi modificada no sentido de melhorar a sua qualidade, com enfoque na: (i) integração com maior ênfase dos assuntos transversais na vertente sectorial; ii) na análise sobre os Objectivos do Desenvolvimento do Milénio (ODM's) e, iii) introdução da matriz do QAD como anexo ao PES e BdPES. A qualidade de análise no BdPES não registou melhoria significativa no entanto já se reportam evidências de influência de estudos na melhoria das intervenções nos sectores.

Considerando estes aspectos, julga-se que apesar de se ter registado progresso significativo, **a meta em si não foi atingida** devido a um conjunto de factores, tais como, tempo, recursos e necessidade da adequação dos instrumentos, interligado no contexto do processo de revisão do PARPA II, decorrente no momento da elaboração do PES2006, que em si, implicou uma reflexão e revisão da abordagem do PARPA II (em 3 pilares) e introdução de instrumentos de monitoria (matriz estratégica) que tem impacto na estrutura do documentos do PES e BdPES, como instrumentos operacionais do PARPA II.

Neste contexto, se identificam como desafios: a) o melhoramento do alinhamento entre o PES e o BdPES, para uma efectiva planificação e monitoria incluindo a reflexão sobre inclusão de uma secção específica sobre análise e monitoria da pobreza; b) melhoria da componente analítica quantitativa e qualitativa do BdPES e ligação entre este e o PES especificamente, através de introdução de metas para a medição do progresso nas diferentes áreas incluindo a utilização dos resultados dos estudos e, o efeito cruzado do desempenho entre as diferentes áreas e, a desagregação dos dados por sexo, onde for possível.

Dentre as lições aprendidas destacam-se a importância da mensurabilidade da própria meta do QAD na área da monitoria e a necessidade de um esforço deliberado para melhorar a utilização das análises de qualidade existentes para efeito de melhoria das políticas públicas.

As prioridades para 2007 são: incentivar o uso da informação para melhorar o PES incluindo introdução das metas (programadas e realizadas) sectoriais e, o BdPES; realização do estudo sobre o sistema de planificação e monitoria; implementação do novo CFMP (usando as metas do PARPA para a orçamentação e melhorar a desagregação dos dados por sexo).

## **2. Avaliação do Desempenho do Governo em 2006**

### **Desempenho em Relação ao Indicador do QAD**

No âmbito da harmonização dos instrumentos de médio e curto prazo houve progresso consistente no alinhamento do CFMP, PARPA, PES, OE, contribuíram para este resultado as seguintes acções: i) acompanhamento e capacitação técnica ao nível sectorial e provincial; ii) discussões internas (MPD/MF), revisão da metodologia e respectivo alinhamento do CFMP ao OE; iii) início do exercício de custeamento dos Objectivos do Desenvolvimento do Milénio através do CFMP (baseada na análise de políticas e estratégias), onde se realizaram várias sessões de discussão/apresentação das metodologias de *Costing* e apresentação de experiências/exemplos de alguns sectores (nomeadamente: Águas, Educação e Saúde).

Ainda, no âmbito da planificação descentralizada, importa destacar o acompanhamento das actividades desenvolvidas e estágio da implementação dos Projectos de Investimento em alguns distritos inserida no acompanhamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE) e do funcionamento dos Conselhos Consultivos Locais do Estado (CCLs), tendo em conta as áreas temáticas: a) Nível da planificação participativa; b) Processo de Participação comunitária; c) Orçamento de investimento local (OIL),

sobre identificação de priorização de projectos e sua execução; e, d) Finanças Distritais no que se refere a contabilidade incluindo implementação do SISTAFE, receitas locais e necessidades de capacitação, informação para a elaboração do relatório sobre o impacto de OIL.

Como resultados, houve melhoria do PES/OE de 2007 em termos de alinhamento dos limites orçamentais, estimativas de custos estabelecendo as projecções orçamentais de médio prazo do CFMP para as acções e metas programadas no PARPA.

Em termos de lições apreendidas, o exercício programação orçamental contribuiu para a melhoria da abordagem dos sectores na estimativas de custos dos serviços que prestam a sociedade, orientando e responsabilizando mais os sectores para um programação orçamental médio prazo, orientada para os resultados onde as actividades do PES são alinhadas ao OE ao nível operacional.

Deste modo, perspectiva-se para 2007, a continuidade no reforço da consistência entre os instrumentos de planificação acima referenciados; o melhoramento da metodologia de elaboração do CFMP, tendo em conta agora as experiências e complexidade do processo de orçamentação programática e ao custeamento dos ODMs, realizando exercícios pilotos em alguns sectores; e, a conclusão e publicação do relatório no âmbito das visitas aos distritos no acompanhamento da LOLE e os projectos de Investimento local (OIL).

### **Sistema de Planificação, Monitoria e Avaliação do PARPA**

No âmbito do reforço e consolidação do Sistema de Planificação, M&A, ao nível central e provincial foram realizadas as seguintes actividades: i) capacitação ao nível provincial e distrital na área de planificação, M&A e integração dos assuntos transversais nos planos; ii) instalação da Base de dados do PES/BdPES ao nível provincial; iii) realização de 11 sessões de Observatórios Provinciais, que de uma forma geral, se caracterizam pela fraca qualidade da participação da sociedade civil quer em termos presença e na qualidade de intervenções.

No âmbito da Estratégia de Comunicação do PARPA II, foram elaborados materiais de divulgação do PARPA II (Postais, Calendários, Panfletos, Brochura simplificada, Página da *web* (OP), sendo estes dois últimos materiais a serem concluídos e disseminados em 2007) de forma a apoiarem no processo de conhecimento e implementação do PARPA.

Com resultado, houve reforço da capacidade técnica ao nível provincial e distrital nas áreas de planificação e M&A, na abordagem dos assuntos transversais, nos aspectos da monitoria participativa através da criação dos secretariados técnicos dos OPPs, introdução da matriz estratégica como instrumento de monitoria, reforço da integração do PARPA nos planos provinciais; relançamento da M&A qualitativa, sendo estes e outros aspectos inseridos na área de planificação, M&A ao nível central havendo como recomendação a necessidade de desenvolver um plano de acção de planificação, M&A eficaz no sentido de consolidar as boas práticas e fazer face aos desafios que se colocam para o ano 2007.

No quadro das lições apreendidas é de destacar o cometimento do governo para a institucionalização da monitoria e planificação participativa através dos OPPs. Com efeito as sessões plenárias das províncias incluem não só a apreciação do progresso registado mas também a discussão dos planos. Este esforço não só permite a coordenação intersectorial e, entre sectores e parceiros, mas também, a integração das recomendações resultantes da monitoria no processo normal de planificação.

Com principais desafios para 2007, importa destacar a necessidade da institucionalização dos OPPs, capacitação e fortalecimento da área de planificação, M&A orientada para os resultados; fortalecimento da base de dados a nível provincial e central (estabelecimento de cooperação e ligações com as estatísticas do INE (ESDEM)); a operacionalização da matriz estratégica e acções de divulgação, consciencialização sobre o PARPA II como instrumento de planificação, orientador nas acções no combate a pobreza.

## **Análise da Pobreza**

Para responder o objectivo da análise da pobreza que é fundamentalmente fornecer uma base de informação para a formulação e análise das políticas públicas, foram realizados estudos quantitativos e qualitativos pelo MPD em colaboração com outros parceiros.

Destes estudos se pode destacar os seguintes:

- *Mercados rurais de emprego*; analisando a informação sobre modalidades de pagamento, salários e outras condições de trabalho, o estudo conclui que é muito difícil focalizar as estratégias de redução da pobreza nas zonas rurais devido as grandes disparidades entre e dentro das zonas rurais e a heterogeneidade e segmentação do mercado rural de trabalho.
- *Relações sociais da pobreza rural na zona norte do país*; o estudo demonstra a utilidade de combinar abordagens e métodos quantitativos e qualitativos na pesquisa aplicada sobre a pobreza, e defende a coordenação ou simplificação dos estudos qualitativos para aumentar a sua utilidade e impacto e; conclui que embora as estruturas de apoio tradicionais nas comunidades estejam ainda intactas e sejam importantes, a pobreza tende todavia a excluir os mais pobres num contexto onde as pessoas dependem de relações recíprocas.
- *Estimação da pobreza para grupos pequenos: o caso de pessoas portadoras de deficiência*; nesta análise os dados descritivos e os resultados são consistentes na indicação de que as pessoas portadoras de deficiência em Moçambique estão economicamente em desvantagem relativamente ao resto da população Moçambicana, mas a diferença não é muito grande, sendo estatisticamente significativa apenas ao nível nacional. De notar que o estudo descreve o ponto de situação de acordo com o censo de 1997. Desde então Moçambique tem mostrado consideráveis progressos na redução da pobreza, mas não se sabe ainda se os portadores de deficiência tem os mesmos benefícios que o resto da população.
- *A pobreza na Infância em Moçambique – Uma Análise da Situação e das Tendências*, dentre os resultados destaca que as crianças das áreas rurais encontram-se em piores condições que seus pares nas zonas urbanas sugerindo uma distribuição mais equitativa dos recursos entre províncias/zonas priorizando aquelas que apresentam os indicadores de pobreza infantil mais alarmantes. Mais indica que, o progresso no sentido de reduzir a pobreza é prejudicado pela pandemia do SIDA o que resulta no enfraquecimento da capacidade dos actores fundamentais para prestação de cuidados e protecção da criança.

Ainda neste contexto, foi aperfeiçoada metodologia que permite a estimação da pobreza usando Indicadores Básicos de Bem-estar (QUIBB) e os resultados preliminares estão a ser objecto de discussão que deverá culminar com a validação da metodologia.

É importante reflectir em que é que estes e outros estudos contribuem. Primeiro, os estudos têm contribuído para o estabelecimento de uma base razoavelmente sólida e bem conhecida da situação nas zonas urbanas e rurais assim como a evolução da redução da pobreza ao longo do tempo. Esta informação tem claramente contribuído para um debate sobre políticas com influência na tomada de decisão de forma mais ampla. Como um exemplo, a decisão a escala macro de investimentos profundos contínuos nos programas de educação no PARPA II foi significativamente justificado em parte pela forte associação entre os níveis de educação e no geral com os vários indicadores de bem-estar. De alguma forma em menor escala, os dados de inquéritos também confirmaram as tendências observadas na informação de origem administrativa tais como distâncias ao poço, acesso a estrada, e taxas de vacinação das crianças. Finalmente estudos informam um grande número de decisões; influenciam frequentemente as tomadas de decisões do governo e forma de cooperação dos parceiros nacionais e internacionais.

É importante anotar que estes estudos não necessariamente orientam para conclusões de políticas. O último estudo acima por exemplo concluiu que as pessoas portadoras de deficiência são significativamente mais pobres. Isto por um lado orienta para casos de intervenção específica mas por

outro lado, o resultado não é particularmente forte estatisticamente e a diferença no bem-estar (medido pelo valor do consumo do agregado familiar) não é grande. Neste caso e como em muitos outros, os estudos providenciam subsídios para o debate mas não predeterminam a decisão de políticas.

Os desafios/perspectivas para 2007 são: apresentação dos resultados da pobreza usando o IFTRAB; aperfeiçoamento da metodologia e actualização dos índices da pobreza para os distritos usando o IAF 2002-03; a reflexão sobre a realização do próximo IAF; finalização e publicação do estudo sobre a dinâmica da pobreza rural usando dados de rendimentos das famílias, iniciado em 2006. Incentivar através da melhoria da estrutura e qualidade do PES e do BdPES a referência a/ou uso dos resultados dos estudos para efeitos de planificação.

Embora a um nível ainda por determinar, os sectores tem vindo a realizar estudos com implicações sobre abordagens e recursos que por inexistência de mecanismos que permitam destaca-los e consequentemente incentivar essas práticas por todos os sectores passam despercebidos. A proposta de integração de uma sessão sobre análise de pobreza e monitoria no PES e BdPES aliada a um investimento maior sobre estudos orientados para influenciar políticas pode contribuir para cobrir essa lacuna.

### **3. Recomendações / Lições Chave Aprendidas**

#### **Sistemas de Monitoria do PARPA**

- O Governo continuará com o seu compromisso na consolidação e fortalecimento do sistema de planificação estratégica e operacional, monitoria e avaliação sectoriais a todos os níveis, na melhoria da metodologia da elaboração do PES e o seu alinhamento com o Orçamento do Estado (baseado no Cenário Fiscal de Médio Prazo – CFMP), implementando o PARPA através do PES e do sistema M&A (BdPES);
- Compromisso em reforçar os mecanismos de monitoria participativa sobre a pobreza, através dos Observatório Nacional e Provincial através da sua institucionalização, regulamentação, consolidação do maior envolvimento dos parceiros da sociedade Civil, em particular, e, publicação das sínteses para a partilha das principais observações/constatações; quer através das acções no âmbito da Estratégia de Comunicação para disseminação do PARPA desde o nível sectorial, ao nível local/distrital, de modo a que tenha impacto na qualidade, no processo de planificação;
- Realização do estudo sobre o “Ciclo de Planeamento, Monitoria e Avaliação” em 2007;
- Continuidade na revisão participativa das linhas de orientação metodológica para a formulação dos instrumentos, PES e BdPES, e sua ligação com OE, por forma a melhorar a qualidade analítica do documento do BdPES e assegurar que o documento segue a estrutura do PES, alinhando aos pilares do PARPA II, tal como foi reflectido no PES 2007;
- Coordenação do processo de consolidação e implementação da matriz estratégica na planificação e no processo de monitoria anual, através de assistência e formação ao nível sectorial e provincial;
- Reflexão sobre a mensurabilidade do indicador QAD para o sistema de monitoria e avaliação;
- Necessidade de ligar a base de dados do MPD e do ESDEM (INE) como um mecanismo de comunicação de modo a disseminar de forma abrangente os dados e informações relativas ao alcance de metas do PES.

#### **Análise da Pobreza**

- Prosseguir na capacitação institucional em estudos e análises sobre/de pobreza orientados para influenciar políticas (tanto quantitativa como qualitativa), com grande ênfase para a integração dos resultados no planeamento, orçamentação e elaboração de políticas, em geral;
- Reflexão sobre a inclusão de uma secção sobre análise de pobreza no PES e BdPES;

- Continuidade do trabalho iniciado em 2006 pelo MPD na estimação da pobreza, usando a abordagem multidimensional e complementar a abordagem baseada na receita versus consumo, bem como a condução de análise qualitativas; assegurar que as intervenções de política e a alocação orçamental sejam informadas pelos resultados das análises sobre a pobreza conduzidas nesta perspectiva multidimensional;
- Disseminação de estudos sobre pobreza e debates ao nível técnico, sociedade civil, académicos e outros intervenientes nesta matéria;
- Reflexão sobre o Relatório de Avaliação de Impacto (RAI).