

## *Análise da Pobreza e Sistemas de Monitoria*

### **1. Sumário Executivo**

A meta do QAD de 2007, o indicador “*Nº de Províncias com OPP`s realizados*” **não foi atingindo – mas está com progresso**. Para a institucionalização e melhoria da qualidade dos Observatórios de Desenvolvimento foi elaborado o esboço do Guião de Orientação dos OD’s. Em termos da participação da Sociedade Civil na Monitoria e Avaliação dos planos e das políticas governamentais regista-se um envolvimento significativo nos últimos ODs. Não obstante os progressos na estrutura do PES/BPES, deverão continuar para a melhoria da qualidade de informação.

No âmbito do reforço e consolidação do Sistema de Planificação, M&A, ao nível central e provincial foram realizadas diversas actividades, com destaque:

i) Metodologias e orientações do PES/OE e do CFMP (2009/2011); ii) Matriz estratégica do PARPA II (Notas técnicas dos indicadores); iii) Base de Dados do PARPA/PES, iv) Objectivos de Desenvolvimento do Milénio:avaliação das necessidades e custeamento, v) Estudo sobre o Ciclo de Planificação Monitoria e Avaliação; vi) Aprovação do Plano Estratégico do INE pelo Conselho Superior de Estatística visando responder a Monitoria e o Sistema de Planificação Nacional vii) Estratégia de comunicação do PARPA II; e viii) o Programa de capacitação da Sociedade Civil.

Neste contexto permanecem os seguintes desafios, como prioridades para 2009: a) a necessidade de melhorar o indicador *do QAD*: “número de províncias com OD’s realizados de forma a incluir aspectos qualitativos; b) a melhoria do alinhamento entre o PES e o BdPES, para uma efectiva planificação e monitoria; c) a abordagem do CFMP ao nível distrital (e-SISTAFE); d) o estabelecimento de uma equipa técnica e um mecanismo para operacionalização dos estudos: “Ciclo de Planificação, M&A” , “Avaliação dos Estudos da Pobreza e as suas Implicações em Relação a Afectação dos Recursos Públicos” e “Alocação Provincial de Recursos no Sector de Saúde, Educação e Aguas”; e) a melhoria do programa de estatísticas sobre o IAF; f) a necessidade de racionalização do sistema das estatísticas agrícolas que se encontram actualmente divididas entre o INE e o MINAG; g) a reflexão sobre o PARPA II em relação ao seu futuro alinhado ao PQG e h) o fortalecimento da capacidade da Sociedade Civil e a i) finalização do Guião de Orientação dos OD’s.

### **2. Avaliação do Desempenho do Governo em 2007**

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

**Indicador:** “*Nº de Províncias com OPP`s realizados*”.

**Meta para 2007:** *11 províncias.*

**Responsável:** MPD

**Avaliação do Indicador:** **Não atingido com progresso**

A maioria das Províncias, com excepção de Manica, realizaram pelo menos um Observatório de Desenvolvimento. A Cidade de Maputo também realizou um OD (lançamento) e Niassa organizou 2 OD’s. Ao nível provincial, apesar de algum progresso nos processos de preparação das sessões dos OD’s, estes carecem de melhorias em termos de qualidade de informação apresentada e da participação dos diferentes intervenientes.

Em todas as províncias onde se realizaram os observatórios foram produzidas sínteses mas a disponibilidade dos relatórios (relatórios dos OD's disponível no website) e a qualidade de informação produzida e apresentada nos observatórios deve ser melhorado.

Para a institucionalização e melhoria da qualidade dos Observatórios de Desenvolvimento foi elaborado o esboço do Guião de Orientação dos Observatórios de Desenvolvimento com as contribuições dos técnicos sectoriais e provinciais, Parceiros e Sociedade Civil, estes ainda por enviar. Espera-se que este instrumento seja aprovado ainda este ano. Relativamente a calendarização para a realização dos observatórios, este deve ser melhorado, de acordo com o referido Guião.

Foram ainda desenvolvidas acções para o estabelecimento de uma rede electrónica entre os secretariados dos OD's. Importa referir que as províncias de Niassa, Maputo Cidade e Maputo Província encontram-se numa fase bastante avançada do processo e a mesma infra-estrutura da rede será usada para o funcionamento em rede da base de dados em cada um das Direcções Provinciais do Plano e Finanças.

#### ***b) Sistema de Planificação, Monitoria e Avaliação***

No âmbito do reforço e consolidação do Sistema de Planificação, M&A, ao nível central e provincial foram realizadas diversas actividades, com destaque:

(i) *Metodologia e orientações do PES/OE* com enfoque na estrutura e qualidade, foi realizado um seminário de reflexão sobre metodologias do PES/OE. Como parte dos resultados deste seminário a estrutura do PES 2008 e BdPES 2007 foram ajustada a estrutura do PARPA II. Quanto ao Cenário Fiscal de Médio Prazo (2009-2011) o modelo de Orçamentação por Programa foi lançado em Outubro de 2007, do qual se perspectiva a efectiva implementação no conjunto das instituições do Governo e no Sistema de Planificação no ano 2010. Este exercício teve a particularidade de pela primeira vez envolver as províncias na elaboração deste instrumento.

(ii) *Matriz Estratégica do PARPA II* foi realizado um trabalho de melhoramento de 154 indicadores do PARPA, incluindo a preparação de fichas técnicas para os diferentes indicadores sectoriais, através das quais os sectores actualizaram as notas técnicas dos indicadores da matriz.

(iii) *Base de Dados do PARPA/PES*: Elaborado o plano de actividades para instalação da Base de dados do PARPA II ao nível provincial; Foi feita a instalação a título experimental da Base de Dados em rede, bem como a capacitação de técnicos sectoriais e monitoria do seu funcionamento; foram realizadas acções de assistência técnica em planificação, monitoria e avaliação as províncias de Cabo Delgado, Niassa, Nampula e Província de Maputo, em curso o processo de interligação desta rede com egovnet. Para a Cidade de Maputo foi alocado um técnico de M&A.

(iv) No que tange ao *exercício de avaliação de necessidades e custeamento dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio*, foram feitas capacitações aos sectores implicados (Agricultura, Saúde, Pescas, Águas). O processo não foi concluído sendo um dos maiores constrangimentos a fraca assistência técnica.

v) O Estudo sobre o Ciclo de Planificação Monitoria e Avaliação teve como objectivo principal identificar as fraquezas e recomendar acções visando o seu fortalecimento. Algumas recomendações do estudo, no caso da coexistência de diversas metodologias nas instituições locais, derivados da dupla subordinação, apontam para a harmonização metodológica de modo a simplificar a demanda paralela de informação. A metodologia devia estar disponível em sites e formatos acessíveis para todos utilizadores. E e relação aos prazos de preparação do PES/BdPES

nada impede ao MPD de iniciar o processo mais cedo ou alargar um pouco mais o calendário de elaboração dos documentos. Por outro lado, o MPD deve insistir junto dos sectores, províncias e distritos que considerem a preparação destes documentos como actividade rotineira de cada instituição e não deixar estas instituições reagirem apenas perante o impulso do MPD.

No contexto de planificação descentralizada, foi iniciado o desenho do Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas e todo um trabalho de assistência técnica no *mainstreaming* das melhores lições do PPF. Esta acção inclui a finalização de manuais de referência nacional da planificação distrital e a preparação de metodologias e orientações para a elaboração do PES e OE 2009.

vi) Foi ainda aprovado o Plano Estratégico do INE pelo Conselho Superior de Estatística visando responder a Monitoria e o Sistema de Planificação Nacional. No âmbito dos esforços na disponibilização da informação para o processo de monitoria e avaliação, o INE realizou capacitações sobre a base de dados do ESDM em todas as províncias incluindo alguns distritos e instituições singulares.

vii) *No âmbito da Estratégia de Comunicação do PARPA II*, foram feitas capacitações ao nível provincial e central no qual participaram técnicos dos sectores, representantes da Sociedade Civil, Órgãos de Comunicação e Parceiros de Cooperação; feita distribuição de material de divulgação para todos os sectores ao nível central e para as províncias ao nível dos OD's e das DPPF's; Produção de 1.000 brochuras simplificadas do PARPA II e a produção, em coordenação com o Instituto de Comunicação Social, de um Vídeo com duração de 30 min mostrando as boas experiências de redução da pobreza ao nível dos distritos; e, actualização da página do observatório da pobreza e consequente mudança de endereço de [www.op.gov.mz](http://www.op.gov.mz) para [www.od.gov.mz](http://www.od.gov.mz).

### ***c) Análise da Pobreza***

Com o objectivo de dar resposta a necessidade de disponibilização de informação sobre estimativas de pobreza numa base anual, entre os intervalos do inquerito quinquenal (IAF) e o inquerito de base bianual (QUIBB), uma constatação já identificada nas revisões passadas, iniciou-se em 2007 o aperfeiçoamento da metodologia de medição da pobreza. Este estudo está na fase terminal e o mesmo foi apresentado no lançamento do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) em Setembro de 2007 para acolher comentários. Os resultados do estudo indicam que a metodologia de estimação da pobreza usando previsões é sensível ao tempo de separação dos inqueritos (IAF e QUIBB). Quanto mais for o tempo de separação, as dinâmicas socio-económicas alteram a estrutura da relação entre o consumo e as variáveis explicativas o que representa uma violação do pressuposto básico para a aplicação desta metodologia. Os resultados da previsão da pobreza obtidos nesta análise estão sendo confrontados com a evolução de outros indicadores sócio-económicos do país, como o volume de produção, a posse de bens, etc. para a finalização do mesmo.

Para complementar a falta de informação corrente sobre indicadores de pobreza, vários estudos foram realizados, alguns dos quais se apresentam abaixo:

- ***Estudo da Pobreza na Cidade de Maputo***

Este estudo foi realizado em parceria com outras instituições de pesquisa no país. Diferentemente de outros com enfoque quantitativo, este estudo usou a abordagem qualitativa e

participativa para entender as relações sociais da pobreza na Cidade de Maputo. Algumas constatações do estudo demonstram uma importância fundamental do emprego e rendimento para a sobrevivência num ambiente urbano, onde o dinheiro é uma parte integral da maioria das relações sociais. Que as oportunidades de emprego formal são escassas e muitas pessoas dependem de uma frágil economia informal com baixo retorno. Que a mobilidade social ascendente é também inibida pelo custo elevado da terra, habitação, serviços públicos e transporte.

- ***Estudo KPMG: “Avaliação dos Estudos da Pobreza e as suas Implicações em Relação a Afecção dos Recursos Públicos***

No seguimento das recomendações da Revisão Conjunta de 2007, os PAMs encomendaram uma Consultoria sobre os Estudos de Pobreza realizados nos últimos anos. O objectivo da Consultoria é resumir os conclusões e recomendações destes Estudos e analisar a sua influência na Formulação de Políticas e a Afecção Orçamental (mas especificamente nos sectores de Desenvolvimento Rural e da Industria e Comércio). A primeira fase do Estudo já foi concluída, e aponta para uma forte abordagem econométrica e uma definição de pobreza baseada nos rendimentos económicos na maioria dos estudos.

- ***Distribuição Provincial do Orçamento nos Sectores da Saúde, Educação e Água***

O objectivo deste estudo foi de recolher e apresentar numa forma detalhada a distribuição provincial do orçamento para os sectores da saúde, educação e águas para o período de 2003 a 2006 e analisar os dados de modo a entender a distribuição territorial dos recursos ao longo dos anos. As recomendações saídas do estudo indicam a: i) Incorporação da dimensão provincial no Cenário Fiscal do Medio Prazo e ii) Um ajustamento extraordinário do orçamento para algumas províncias de modo a reduzir os desequilíbrios.

### **3. Recomendações / Lições aprendidas / Desafios**

Relativamente ao ***Indicador do QAD: “número de províncias com OD’s realizados.”*** há necessidade de se rever o indicador e/ou ser substituído/melhorado de forma a tornar-se um indicador também de carácter qualitativo. Neste contexto há ainda a necessidade de identificar critérios e factores de ponderação tendo como base o documento do Guião de orientação dos Observatórios de Desenvolvimento, documento a ser submetido ao Consultivo do MPD para aprovação.

#### ***Sistema de Planificação, Monitoria e Avaliação:***

No que se refere ao CFMP, o desafio centra-se na abordagem ao nível distrital porque a programação financeira (e-SISTAFE) só é feita até ao nível provincial, assim como, a discussão dos critérios de alocação dos recursos por sectores à luz das prioridades do Governo através dos programas sectoriais.

***Ciclo de Planeamento, Monitoria e Avaliação:*** Há uma necessidade de dar seguimento as recomendações do estudo sobre o "Ciclo de Planificação e M&A" com vista a "ultrapassar" os constrangimentos identificados. Neste contexto, o relatório final do estudo a ser disponibilizado brevemente, será uma referência chave, e os seus resultados poderão ser usados como bases para as acções subsequentes.

### ***Monitoria da pobreza:***

Há necessidade de estabelecimento de uma equipa multisectorial para análise dos resultados de diferentes estudos e propor mecanismos para operacionalização e sua articulação/orientação no processo de planificação, formulação de política e alocação de recursos.

Há uma necessidade de estabelecer uma equipa entre o MPD, INE e os parceiros para fortalecer o programa de estatísticas sobre o inquérito aos agregados familiares (IAF), os quais afiguram-se extremamente importantes para a medição e análise da pobreza para permitir a avaliação das condições e do nível de vida, e permitir a análise das tendências ao longo dos tempos.

Com vista a providenciar informação sobre o impacto das políticas de luta contra a pobreza e responder cabalmente os indicadores que constam da matriz do PARPA II, em 2007 iniciaram as discussões com o INE no sentido de se realizar o IIIº Inquérito aos Agregados Familiares Sobre as Condições de Vida em 2008. Como resultado deste processo, o INE vai realizar o **IIIº inquérito designado Inquérito a Orçamentos Familiares (IOF 08/09)** e vai recolher a informação necessária para alimentar os outros indicadores da matriz do PARPA. Já foi feito o desenho do questionário e da amostra e se realizou a reunião de consulta aos usuários. O inquérito piloto está previsto para a primeira semana de Abril e o inquérito definitivo na primeira semana de Julho. O INE também vai realizar o MICS 2008, como outra forma de contribuição para a disponibilidade de dados qualitativos para a monitoria da pobreza e do PARPA.

O PARPA 2006-2009 apela a preparação de um **Relatório de Avaliação de Impacto (RAI)**. O propósito do RAI é sintetizar informação sobre pobreza e sua evolução a partir de fontes disponíveis e analisar esta informação com uma visão particular para atribuir causa e efeito (PARPA II, parágrafo 633). Para o início do processo da preparação do RAI, foi realizado em Janeiro de 2008 um seminário, com a participação de instituições do Governo e privadas envolvidas na pesquisa, com o objectivo de i) Identificar provisões em termos de análise disponível; ii) Identificar análises prioritárias que deveriam ser empreendidas em 2008/09 de tal forma que elas estejam disponíveis para o RAI, e iii) Propor uma estrutura básica para o RAI.

***Pro-poor budgeting:*** Há uma necessidade de assegurar uma alocação adequada para beneficiar a população mas vulnerável tendo em conta os assuntos de género. A alocação do Orçamento do Estado frequentemente não corresponde com os níveis de disparidade dos indicadores de pobreza e de desenvolvimento humano no país. Neste contexto deveria se acelerar a implementação do SISTAFE, particularmente a introdução e uso do orçamento por programa, acrescido do apoio à descentralização financeira.

.

### ***Outros***

- Sobre o Plano de Acção para a Redução da Pobreza (PARPA II, 2006-2009), propõe-se a reflexão sobre o seu futuro alinhado ao PQG e continuidade tendo em conta o prosseguimento dos desafios estratégicos constantes na matriz do PARPA II, interligado aos esforços em curso no âmbito de: i) revisão/actualização dos planos estratégicos sectoriais, provinciais e distritais; ii) CFMP (2009-2011); e iii) exercício de identificação das intervenções prioritárias/custeamento no âmbito do alcance dos ODMs.
- Inclusão de informação relativa a análise e monitoria da pobreza no PES e BdPES.
- Há uma necessidade de racionalização do sistema das estatísticas agrícolas que se encontram actualmente divididas entre o INE e o Ministério da Agricultura (MINAG) e é composto por uma série de inquéritos sobrepostos.

## Indicador do QAD

Sub- área	Objectivos	Acções	Indicador	2007		
				Meta	Realizado	Classificação
PAMS	Disponibilizar a todos os intervenientes chave informação adequada, exacta, desagregada e atempada sobre a implementação do PARPA	Realização de pelo menos um observatório provincial de pobreza em cada província	Nº de províncias com Observatórios Provinciais de Pobreza realizados (sínteses dos observatórios no Website	11	10	Não foi atingido mais com progresso significativo. Todavia, necessita de harmonizar calendário de realização. E melhorar a qualidade de informação gerada nos mesmos