

# Redução da pobreza

Uma crítica da sociedade civil aos documentos de estratégias de redução da pobreza

## ou repetição de erros?



Por Katherine Cash e Diana Sánchez

Church of Sweden Aid, Diakonia, Save the Children Sweden and The Swedish Jubilee Network

Título: *Redução da Pobreza ou Repetição de Erros?*  
Uma crítica aos Documentos de Estratégias de Redução da Pobreza?

Publicado pela: Church of Sweden Aid, Diakonia, Save the Children Sweden and  
The Swedish Jubilee Network, Dezembro. de 2003

Autoras: Katherine Cash e Diana Sanchez

Copyright: Church of Sweden Aid, Diakonia, Save the Children Sweden and  
The Swedish Jubilee Network.

Formatação: Karin Robérts

As opiniões apresentadas não sempre reflectan necessariamente as opiniões das organizações patrocinadoras pelo relatório.

Este relatório foi produzido no contexto do projecto da Participação Popular na Redução da Pobreza (PPRP), uma iniciativa conjunta da Church of Sweden Aid, Diakonia e Save the Children em cooperação com os seus parceiros.

Uma versão electrónica do presente relatório está igualmente disponível nas línguas espanhola, francesa e inglesa. Por favor, queira contactar uma das organizações acima mencionadas.

# CONTEÚDO

Agradecimentos	• 4
Introdução	• 5
Abreviaturas	• 7
Sumário	• 8
Introdução	• 15
O processo dos PERP:	
Perspectivas e posições	• 18
Recomendações	• 26
Conteúdo dos PERP:	
Perspectivas e posições	• 28
Recomendações	• 33
Implementação e monitoria dos PERP:	
Perspectivas e posições	• 35
Recomendações	• 41
Fontes	• 43

## AGRADECIMENTOS

As organizações patrocinadoras do presente relatório, juntamente com as autoras, gostariam de agradecer a todas as organizações parceiras que de várias formas se dignaram dar o seu contributo neste documento. Esperamos poder continuar a colaborar na importante e pertinente questão das Estratégias de Redução da Pobreza e dos Documentos de Estratégias de Redução da Pobreza. Igualmente, esperamos poder manter a troca de subsídios que permitam a nossa complementaridade nos diferentes papéis e tarefas que cada um de nós desempenha.

# Introdução

Nós, as quatro organizações Suecas patrocinadoras deste relatório, temos uma longa história de trabalho em assuntos ligados ao desenvolvimento, um trabalho feito de diferentes maneiras e em diversos contextos. A Diakonia, a Ajuda da Igreja Sueca (Church of Sweden Aid) e a Save the Children cooperam com organizações parceiras em muitos países do mundo, a quem apoiam de diversas maneiras. Dentro desta rede de parceria existe um enorme manancial de experiências e conhecimentos acerca dos diferentes desafios que o mundo enfrenta na actualidade. Com base nas experiências das organizações parceiras, levamos a cabo um trabalho de advocacia tendo como alvo pessoas influentes na tonada de decisões a diversos níveis e trabalhamos para criar a consciência sobre os desafios globais do desenvolvimento entre os diferentes actores da sociedade. A Swedish Jubilee Network, que concentra a sua actividade na erradicação da dívida, é uma plataforma comum para o trabalho realizado na Suécia.

Um aspecto importante do nosso trabalho consiste em relacionar as experiências em questões de desenvolvimento a nível local às estruturas económicas, sociais e políticas no âmbito nacional e global. As Estratégias de Redução da Pobreza (ERP) constituem um claro exemplo de como os desafios de desenvolvimento local estão interligados com as estruturas e com os processos de tomada de decisões a nível nacional e global.

Os Documentos de Estratégias de Redução da Pobreza (DERP), documentos que apresentam as estratégias nacionais de redução da pobreza, foram introduzidos pelo Banco Mundial (BM) e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) em 1999 como um novo instrumento para a redução da pobreza e como um quadro de referência para o alívio

da dívida e acesso aos financiamentos dos doadores multilaterais e bilaterais. Nesta abordagem, os governos nacionais desenvolvem as suas próprias estratégias de redução da pobreza, que vão ser adoptados nacionalmente através de um processo amplo de participação de organizações da sociedade civil, entre outras.

Desde o lançamento do DERP tem havido um intenso debate sobre os desafios e as oportunidades a ele ligadas. Organizações parceiras da Diakonia, Ajuda da Igreja Sueca e Save The Children da Suécia acumularam uma extensiva experiência de DERP nos seus respectivos países. As suas experiências mostram a existência de várias falhas no actual processo de elaboração e de implementação de ERP, bem como nos conteúdos dos documentos das políticas em si.

A Suécia, com a sua nova política designada Responsabilidade Partilhada: Política da Suécia para o Desenvolvimento Global, apresentada em 2003, comprometeuse a combater a pobreza. E uma política coerente vai ser formulada tendo como principal objectivo “contribuir para o desenvolvimento equitativo e sustentável no mundo”. Tal política assenta “nas perspectivas dos pobres”. Com metas de desenvolvimento tais como o Objectivo de Desenvolvimento do Milénio, a comunidade internacional comprometeu-se a reduzir a pobreza. Tendo em vista esse compromisso, as experiências dos Parceiros acerca dos DERP são bastante relevantes. O sucesso das políticas requer necessariamente que se tomem em conta os pontos de vista das organizações da sociedade civil, representando todas as esferas da vida e com larga experiência no trabalho de combate à pobreza.

Com o presente relatório, nós pretendemos apresen-

tar a perspectiva dos nossos Parceiros, deixando-os falar, eles próprios, acerca das suas experiências sobre os DERP. Esperamos, assim, que as opiniões e as sugestões concretas sobre como melhorar a abordagem dos DERP apresentadas neste relatório sejam um valioso contributo na formulação de políticas e no trabalho geral de combate à pobreza.

*Church of Sweden Aid, Diakonia, Save the Children  
Sweden e The Swedish Jubilee Network*

# Abreviaturas

EAP	Estratégia de Assistência ao País
OSC	Organização da Sociedade Civil
HIPC	Iniciativa para os Países Pobres Altamente Endividados
IFI	Instituições Financeiras Internacionais (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional)
FMI	Fundo Monetário Internacional
ONGI	Organização Não-Governamental Internacional
DIERP	Documento Interino de Estratégias de Redução da Pobreza
NGO	Organização Não-Governamental
ENRPC	Estratégia Nacional de Redução da Pobreza do Camboja
PRGF	Mecanismo de Facilitação do Crescimento e da Redução da Pobreza
DERP	Documento de Estratégia de Redução da Pobreza
ERP	Estratégia de Redução da Pobreza
AISP	Avaliação do Impacto Social e da Pobreza

# Sumário

Na última década, pobreza tornou-se numa das palavras mais em voga nos círculos do desenvolvimento internacional. Em 1999, na sequência de críticas públicas, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional abandonaram os Programas de Reajustamento Estrutural (PRE), e adoptaram uma nova abordagem – os Documentos de Estratégias de Redução da Pobreza (DERP), em língua inglesa designados Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP). Sob esta nova abordagem, governos são chamados a desenvolver as suas próprias estratégias nacionais de redução da pobreza que vão servir de base para os doadores internacionais avaliarem os empréstimos e a ajuda a conceder.

Um dos elementos chave dos Documentos de Estratégias de Redução da Pobreza, adiante referido apenas pela sigla DERP, é o conceito de “propriedade nacional”. Para que um DERP seja propriedade nacional, as estratégias devem ser formuladas e desenvolvidas com uma ampla participação da sociedade civil.

O presente relatório tenta resumir as experiências, perspectivas e posições dos Parceiros quanto aos DERP. As organizações parceiras da Church of Sweden Aid, Diakonia e Save the Children Sweden têm uma larga experiência de participação na abordagem dos DERP. Este relatório baseia-se na documentação fornecida por organizações parceiras de nove países: Bolívia, Honduras, Nicarágua, Burkina Faso, Moçambique, Zâmbia, Vietname, Camboja e Bangladesh.

A crítica dos Parceiros aos DERP é extensiva e incide sobre as capacidades, os compromissos e os papéis desempenhados pelos governos, doadores e sociedade civil relativamente a três aspectos dos DERP: o processo de formulação dos DERP, o seu

conteúdo e a sua implementação e monitoria. Uma série de recomendações construtivas é apresentada pelas organizações parceiras para os governos, doadores e sociedade civil.

Este relatório vai constituir um recurso para organizações Suecas na tomada das suas posições e no desenvolvimento do seu trabalho de advocacia relacionada com os DERP na Suécia. O documento vai servir ainda de base para o prosseguimento do diálogo com os Parceiros e outros donos relevantes.

## Processos dos DERP

Os Parceiros têm estado profundamente envolvidos no trabalho com DERP. A natureza e extensão da sua participação é variável. Todavia, as questões que levantam são comuns.

## Falta de um quadro apropriado de participação

Os parceiros têm-se mostrado preocupados com o facto de a falta de um enquadramento apropriado da sua participação ter resultado num fracasso generalizado dos esforços visando facilitar uma ampla participação e na má qualidade participativa daqueles que têm a possibilidade de participar. Isso tem afectado negativamente a qualidade do conteúdo e da “propriedade nacional” dos DERP, dando, conseqüentemente, uma influência excessiva aos doadores e às instituições financeiras internacionais, doravante designados pela sigla IFI. Eis alguns exemplos do fracasso em garantir uma ampla base de participação:

- Falta do enquadramento da participação das mulheres, crianças, jovens, populações nativas e comunidades rurais, que resulta na sua exclusão.
- A linguagem usada tem frequentemente excluído membros do governo com um papel importante na tomada de decisões; tem ainda limitado a participação da sociedade civil e excluído as minorias

e populações rurais, dando azo a que os doadores estrangeiros exerçam uma influência desordenada e excessiva sobre o resultado final.

- O envolvimento dos parlamentos no processo tem sido escasso, o que os impede de desempenhar o seu papel na concepção de políticas nacionais. Alguns governos têm mostrado desinteresse em realizar consultas nas zonas onde os partidos da oposição são mais influentes. Em outros casos, os governos têm excluído a participação dos sectores mais críticos da sociedade civil.

Exemplos de processos com fraca qualidade participativa:

- Muitos governos equiparam a participação com consulta.
- Frequentemente, as agendas de consulta dos governos têm excluído a sociedade civil das discussões acerca das políticas económicas.
- Geralmente, prazos muito apertados impedem uma preparação adequada e evita a identificação de políticas alternativas e a análise mais efectiva dos eventuais efeitos empobrecedores das políticas escolhidas.
- A falta de acesso à informação impede uma participação efectiva.

A experiência dos parceiros revela ser necessário estabelecer um quadro claro de participação que defina as regras e os critérios para determinar quais os actores a envolver, as fases e o grau do seu envolvimento, bem como a metodologia que vai orientar todo o processo.

### Capacidade e vontade do Governo e da Sociedade Civil

Uma limitada capacidade do governo e da sociedade civil constituem um obstáculo à qualidade do processo participativo. Do lado do governo, regista-se a

falta de quadros virados essencialmente aos DERP e da habilidade de conduzir os processos de participação e consulta. Os governos ressentem-se também do facto de os seus sistemas de comunicação e de coordenação serem fracos, além de apresentarem dificuldades em controlar e coordenar os doadores. Por seu lado, a sociedade civil tem falta de capacidade de análise das políticas macro-económicas. Enfrentam ainda a falta de pessoal (qualificado) e de recursos financeiros e, em certos casos, mantêm uma precária ligação com as bases. Todavia, a capacidade não é a principal determinante da qualidade do processo participativo. A vontade do governo em envolver a sociedade civil nos DERP tem um impacto crucial tanto no processo em si como nos seus resultados. De igual modo, as percepções da sociedade civil acerca do governo afectam o seu engajamento no processo.

### Interesses do país ou dos Doadores?

Os Planos Estratégicos de Redução da Pobreza são um requisito externamente imposto que os governos devem produzir para terem acesso a financiamentos, os quais devem ter a aprovação do Banco Mundial. Do ponto de vista dos Parceiros, é paradoxal que esta exigência possa reflectir o interesse dos países e sentem que os governos se têm limitado a escolher políticas que possam acolher a aprovação das IFI em vez de adoptar aquelas políticas que traduzam a sua visão baseada nas contribuições dos seus cidadãos e dos respectivos parlamentos. Por vezes as IFI têm jogado um papel extremamente negativo e têm-se guiado demasiadamente pelas missões visitantes. É verdade que se registaram melhorias na coordenação dos doadores e que estes têm encorajado a participação, mas o seu papel dominante e a forma precária como este é exercido têm tido efeitos negativos tanto no processo como nos conteúdos.

### Estratégias e ganhos da Sociedade Civil

Os Parceiros têm-se mostrado preocupados pela possibilidade de serem coagidos a legitimarem opções políticas pré-definidas. Muitos sentem que as suas opiniões foram ignoradas ou que o processo oficial de participação esteve profundamente distorcido. Para contrariar esta tendência, os grupos cívicos desenvolveram diversas estratégias, incluindo o recurso a processos paralelos da sociedade civil, a fim de garantir a sua contribuição independente correspondente à sua visão e cobrindo todo o conjunto das suas preocupações. Apesar dos problemas encontrados e das limitações existentes em termos de capacidades, a participação em processos oficiais e/ou paralelos da sociedade civil criou um novo espaço político para a sociedade civil, permitindo-lhe reforçar a sua capacidade e habilidade de participação em futuros processos de concepção e formulação de políticas nacionais.

A crítica que se acabou de fazer leva os parceiros a fazerem uma série de recomendações para os governos, os doadores e a sociedade civil, as quais incluem:

#### Recomendações para os Governos

- Envolver a sociedade civil na criação de estruturas e agendas de participação, e na determinação dos critérios através dos quais a qualidade da participação possa ser avaliada.
- Institucionalizar a participação através do estabelecimento de um quadro permanente de participação efectiva em cada uma das fases do processo da elaboração de Planos Estratégicos de Redução da Pobreza.
- Envolver os parlamentos e os partidos da oposição.
- Utilizar as línguas locais nos debates e envolver nestes os grupos vulneráveis à exclusão, como é o caso das crianças.

### Recomendações para a Sociedade Civil

- Criar capacidades em termos de conhecimentos de economia, advocacia, educação e pesquisa.
- Aumentar e reforçar a articulação entre grupos da sociedade civil a nível nacional, provincial e local, além de desenvolver práticas democráticas dentro dos respectivos grupos-alvo.
- Reforçar a articulação para assegurar uma participação efectiva.
- Manter a sociedade bem informada, criar a consciência e envolver os órgãos de comunicação social.

### Recomendações para os Doadores

- Encorajar os governos a exercitar os processos de participação a todos os níveis e em todas as fases.
- Encorajar a procura e discussão de políticas alternativas.
- Fornecer recursos financeiros adequados para os processos de participação de modo a garantir que a sociedade civil se mantenha independente.
- Reduzir a dependência em relações às missões visitantes e manter uma coordenação com outros parceiros de desenvolvimento.

### Conteúdo dos DERP

Eis as razões por que os Parceiros mantêm uma atitude bastante crítica em relação ao conteúdo das políticas dos DERP:

#### Conteúdos influenciados pelo BM e pelo FMI

Os Parceiros consideram que os conteúdos dos DERP reflectem, de forma predominante, as políticas prescritas pelas IFI, em vez das prioridades dos pobres. Por isso, é comum adoptarem-se políticas contrárias ao interesse dos pobres (como o de ter acesso grátis aos serviços sanitários), enquanto, por outro lado, são excluídas as políticas favoráveis aos pobres. Os Parceiros consideram que as regras estabelecidas pelo BM/FMI para a elaboração dos DERP têm

fortes pressupostos neo-liberais que necessariamente resultam em recomendações de políticas igualmente neo-liberais. Este facto, associado à necessidade da aprovação das IFI, dá ao BM e ao FMI demasiado poder e influência sobre o conteúdo dos DERP nacionais. O que aliás explica por que as matrizes das políticas que norteiam muitos DERP nacionais não tenham diferenças significativas entre si.

De igual modo, a qualidade da análise sobre a pobreza nos DERP é tida como pobre e extremamente influenciada pelas IFI (as quais estabeleceram as regras para a avaliação da pobreza). Esta fragilidade conduz a falhas sectoriais e geográficas nas estratégias e nas políticas adoptadas para reduzir a pobreza.

#### O crescimento, e não a redução da pobreza, é o principal objectivo dos DERP

As estratégias dos DERP privilegiam o crescimento, relegando ao plano secundário a resolução dos problemas da pobreza. Ainda assim, praticamente não existe nenhuma análise acerca do tipo de crescimento passível de reduzir os níveis da pobreza. Frequentemente, os potenciais impactos sociais negativos do crescimento não são sequer identificados ou discutidos; não se apresentam estratégias de redistribuição nem é estabelecido qualquer compromisso entre as questões.

#### Os DERP e PRGF como reformulação das políticas de Reajustamento Estrutural

O DERP foi introduzido no meio de crescentes críticas aos Programas de Reajustamento Estrutural (PRE) e aos condicionalismos incluídos no seu financiamento. Apesar disso, as políticas macro-económicas contidas nos DERP e no Mecanismo de Facilitação do Crescimento e da Redução da Pobreza (designado em língua inglesa pela sigla PRGF) são, na sua essência, as mesmas já desacre-

ditadas políticas de Reajustamento Estrutural. E o impacto negativo dessas políticas não é abordado nos DERP. As IFI continuam sem vontade de considerar políticas alternativas. Também continuam a achar que as políticas de reajustamento estrutural contribuem, automaticamente, para a redução da pobreza sem fazer nenhuma análise dos seus possíveis efeitos empobrecedores a nível nacional. Além disso, ainda não se registam progressos quanto à prometida redução dos condicionalismos.

#### Os DERP, as privatizações e o comércio

As IFI estão a promover as privatizações, cuja implementação é feita através de muitos DERP não obstante a forte oposição dos pobres. No passado, os Parceiros tiveram experiências de privatizações que consistiram na transferência dos monopólios estatais para monopólios privados e incluíram a prestação de serviços de baixa qualidade, preços elevados e, conseqüentemente, elevados custos para os pobres, o aumento do fosso entre os ricos e os pobres, bem como a perda de postos de trabalho. Os Parceiros querem que se suspenda o processo das privatizações até que auditorias financeiras completas das privatizações anteriores sejam feitas e publicados os seus resultados.

De igual modo, as matrizes de muitos DERP incluem a liberalização do comércio. Contudo, os DERP não destacam o carácter recíproco do comércio. Não esboçam políticas destinadas a lidar com o fluxo das importações causado pela liberalização. Nem tão pouco prevêm em que medida os países poderiam ficar prejudicados pela liberalização e em que medida as populações vulneráveis seriam afectadas.

#### Fuga às questões de equidade, falta de medidas especiais para os grupos vulneráveis

Os Parceiros consideram que os seus DERP nacio-

nais têm evitado abordar as questões de equidade. As reformas (ou a redistribuição) de terras e o seu potencial contributo na redução da pobreza são quase completamente ignoradas, apesar da grande desigualdade na distribuição de terras. Em vez de reformas, os DERP põem demasiada ênfase sobre a necessidade de abertura de mercados de terra e da formalização da propriedade de terras. Esta tendência acarreta consigo o risco de agravar as dificuldades de acesso à terra para os pobres. A questão da corrupção é simplesmente ignorada, enquanto as mulheres, crianças, populações indígenas, os portadores do vírus do HIV e os doentes de sida são frequentemente atingidos pelo impacto negativo das políticas económicas. Mesmo assim, a sua situação não é tida em consideração, e muito menos são tomadas medidas especiais para a sua protecção.

Em relação ao exposto em cima, os Parceiros propõem várias recomendações aos governos, doadores e à sociedade civil, das quais se destacam as seguintes:

#### Recomendações para os Governos

- Procurar um quadro analítico que sirva de alternativa às políticas do Reajustamento Estrutural.
- Examinar os efeitos previstos das várias opções políticas a fim de facilitar a identificação de políticas capazes de produzir o maior impacto sobre a pobreza.
- Assegurar a consistência entre as políticas económicas e sociais para lidar com a pobreza.

#### Recomendações para a Sociedade Civil

- Defender e fazer pressão para a concepção de um quadro alternativo de desenvolvimento.
- Identificar e promover boas práticas destinadas à redução da pobreza.

#### Recomendações para os Doadores

- Repensar as políticas de Reajustamento Estrutural e considerar políticas alternativas.
- Garantir a análise dos efeitos empobrecedores das estratégias dos PRGF e torná-las compatíveis com a prossecução dos objectivos da redução da pobreza esboçados nos DERP.
- Dar assistência na resolução de problemas externos, tais como o acesso dos países em desenvolvimento aos mercados.
- Especificar os fundos adicionais disponíveis de modo que os planos possam ser ajustados aos recursos.

#### Implementação e monitoria dos PERP

Muitos países estão actualmente na fase de implementação dos DERP. Esta etapa tem os seus próprios desafios. Alguns desses desafios têm raízes na fragilidade do conteúdo dos DERP; outros estão relacionados com o financiamento. Outros ainda decorrem de problemas práticos no sistema de implementação ou na vontade política. Alguns Parceiros consideram que os DERP estão a ser implementados de forma precária ou estão a ter uma implementação limitada.

#### PERP: uma base fraca de implementação

Do ponto de vista dos Parceiros, nas situações de escassez de recursos em que há um conflito entre o crescimento económico, a protecção do meio ambiente e o desenvolvimento social, é crucial que as prioridades sejam claramente estabelecidas com base no discernimento das políticas que vão contribuir melhor para a redução da pobreza. Os Parceiros consideram que os DERP não têm usado esses critérios de prioridade na definição de políticas e de acções ou então não têm sido capazes de identificar os efeitos empobrecedores de muitas políticas. Os DERP deviam também fornecer

quadros claros para sua implementação. Porém, os DERP e os outros instrumentos de planificação como o orçamento são ligados de forma inadequada e não identificam os mecanismos de coordenação das estratégias entre os níveis nacional e local do governo. Por outro lado, os DERP não conseguem identificar os constrangimentos de implementação (tais como a capacidade de implementação das autoridades descentralizadas) e a forma de suplantá-los. Adicionalmente, os DERP não indicam claramente de que modo será feita a monitoria e a avaliação da implementação. Essa fragilidade do conteúdo dos DERP impede uma implementação efectiva e põe as estratégias sob o risco do fracasso.

#### Limitações de financiamento

Para que os DERP sejam mais do que simples palavras escritas, o financiamento externo é extremamente vital. A insuficiência do alívio da dívida, associada a uma inadequada assistência ao desenvolvimento e à falta tanto do alívio da dívida como do fluxo da ajuda, tornam extremamente difícil a planificação e a implementação dos DERP.

O alívio da dívida actualmente oferecido através da iniciativa HIPC é insuficiente para permitir atingir os níveis requeridos de crescimento e reduzir a pobreza. Depois de beneficiarem do alívio da dívida, muitos países integrados na iniciativa HIPC continuam a ter uma dívida externa insustentável, ao mesmo tempo que aumentam os seus níveis de endividamento interno. Não obstante, os doadores continuam a privilegiar a abordagem da sustentabilidade da dívida em vez de trabalharem para o seu cancelamento. Por outro lado, o carácter imprevisível das transferências de ajuda também leva a que os programas não sejam implementados ou conduzem a contracção de empréstimos prejudiciais. A incerteza e a flutuação do cumprimento das promessas dos doadores tornam

muito difícil a planificação. Apesar disso, não há sanções contra aqueles doadores que faltam à sua palavra ou retardam os desembolsos.

#### Implementação prática

Na prática, há muitos obstáculos a uma implementação efectiva. Na ausência de prioridades claramente definidas, a prioridade de implementação parece ser a reforma macro exigida pelos condicionalismos, enquanto as reformas sociais e estruturais favoráveis aos pobres são protelados. Indubitavelmente, isto constitui uma forma efectiva de retirar da lista das prioridades as políticas potencialmente favoráveis aos pobres. Como consequência disso, e dada a limitada capacidade dos governos na provisão de serviços públicos essenciais e a falta de financiamento, os níveis de implementação dos aspectos orientados aos problemas da pobreza nos DERP são bastante baixos. A implementação é igualmente prejudicada pelo fraco fluxo de informações entre os vários níveis do executivo. Por sua vez, a monitoria é dificultada pela fraca disponibilidade da informação sobre a implementação. As dificuldades são agravadas por problemas metodológicos, falta de acompanhamento e de vontade política.

Dadas as fragilidades no estabelecimento de prioridades e na implementação, os constrangimentos do sector público, a falta de um sistema claro de monitoria ou de indicadores apropriados, e as limitações financeiras, o sucesso das estratégias dos DERP está em dúvida.

Apesar dessas várias dificuldades, os Parceiros consideram que o (seu) engajamento na fase de implementação/monitoria dos DERP abre um novo espaço para um trabalho conjunto sob novas modalidades, uma experiência que vai reforçar futuras contribuições aos processos de formulação de políticas.

Com base na crítica acima formulada, os Parceiros apresentam várias recomendações para os governos, a Sociedade Civil e os doadores, das quais se destacam as seguintes:

#### Recomendações para os Governos

- Permitir melhorias na implementação por via da inclusão de uma definição clara das prioridades, fixação de prazos, divisão de responsabilidade e uma análise dos constrangimentos do sector público e as formas de ultrapassá-los nos DERP.
- Envolver a Sociedade Civil no estabelecimento das acções prioritárias.
- Trabalhar em estreita colaboração com os municípios no desenvolvimento e implementação de estratégias.

#### Recomendações para a Sociedade Civil

- Promover uma planificação local adequada e melhor organizada.
- Monitorar a implementação usando metodologias como o acompanhamento das despesas.
- Desenhar instrumentos de avaliação rápida para permitir que organizações locais possam monitorar localmente as questões ligadas à pobreza.

#### Recomendações para os Doadores

- Desligar os DERP da iniciativa HIPC e promover o cancelamento da dívida.
- Avançar com uma abordagem integrada dos doadores com apoio orçamental.
- Pressionar os governos a definir acções prioritárias a serem desenvolvidas a fim de evitar a dispersão de recursos associada à incerteza quanto às prioridades.

# Introdução

## RESENHA HISTÓRICA DAS ESTRATÉGIAS DE REDUÇÃO DA POBREZA (PERP)<sup>1</sup>

Nos últimos anos da década de 1990 havia um clamor global provocado pelos efeitos devastadores da dívida sobre os países pobres e pelo fracasso dos Programas de Reajustamento Estrutural (PRE) em reduzir a pobreza.

Durante as décadas de 1980 e 1990, os governos dos países pobres afectados pela crise da dívida foram postos sob a exigência do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional de implementar Programas de Reajustamento Estrutural (PRE). Tal exigência constituía a condição para o rescalonamento da dívida e para a concessão de novos empréstimos e de novos donativos. Os PRE eram pacotes de reformas das políticas económicas cujo objectivo consistia na criação da estabilidade macro-económica e um crescimento económico baseado nas exportações dentro do pressuposto de que essas medidas iriam reduzir a pobreza. Os PRE incluíam a reforma das políticas estruturais tais como a privatização das empresas estatais, a remoção dos subsídios à indústria e à agricultura domésticas e a liberalização do comércio internacional através da redução ou remoção dos direitos sobre as importações. Incluíam também reformas monetárias expressas na desvalorização da moeda local, liberalização do sector financeiro, adopção de uma rigorosa disciplina fiscal através, por exemplo, de cortes nos salários do sector público ou da introdução de taxas de acesso aos serviços da saúde e da educação.

Todavia, depois de duas décadas da implementação das políticas do Reajustamento Estrutural, os PRE passaram a estar associados aos baixos níveis de crescimento económico, ao aumento das desigualdades salariais e, em alguns casos, ao acesso limitado da maioria da população aos serviços da saúde e da

educação. Concebidos em Washington, os PRE impediram o controlo nacional do processo de concepção de políticas, uma vez que o pacote de reformas das políticas económicas foi uma imposição externa. Em resumo, os PRE fracassaram.

Como resultado de uma forte pressão pública, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional tiveram que repensar a sua forma de trabalhar. Como alternativa, passaram a impor Programas Estratégicos para a Redução da Pobreza (PERP). Em Setembro de 1999 o Banco Mundial anunciou que os governos, querendo receber financiamento concessionais ou alívio da dívida, teriam a obrigação de desenhar Programas Estratégicos de Redução da Pobreza sob a forma de DERP. Então, a ênfase seria colocada não apenas na estabilidade e no crescimento macro-económicos, uma vez que o objectivo de redução da pobreza passaria a estar no centro da abordagem. Essa estratégia contra a pobreza localmente desenhada, uma vez aprovada, constituiria a base para futuros financiamento e assistência não apenas para o Banco Mundial e o FMI, como igualmente para doadores bilaterais como o governo da Suécia. Repentinamente, o esboço e a implementação dos PERP tornaram-se a chave do acesso ao financiamento internacional para o desenvolvimento.

Um documento do PERP descreve as políticas macro-económicas, estruturais e sociais e os programas que um país tenciona seguir por forma a promover o crescimento e reduzir a pobreza. A sua preparação devia caber à responsabilidade dos governos através de um processo participativo envolvendo a Sociedade Civil e os parceiros de desenvolvimento, incluindo o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional.

<sup>1</sup> Informação extraída da página electrónica: "Poverty Reduction Strategies and PRSPs". Poverty Net. The World Bank Group. <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/overview.htm>. Outubro de 2003

De acordo com o Banco Mundial, os PERP têm que se basear em cinco princípios nucleares:<sup>2</sup>

- Basear-se nos interesses de cada país e serem “propriedade”, isto é, a sua concepção envolver a participação da Sociedade Civil e do sector privado em todas as fases operacionais.
- Visar a obtenção de resultados e identificar os impactos previstos em benefício dos pobres e planificar as formas de alcançá-los.
- Ser abrangente, tomar em conta a natureza multi-dimensional da pobreza.
- Estar virado para parcerias – envolvendo a coordenação da participação dos parceiros do desenvolvimento (bilaterais, multilaterais e não-governamentais).
- Basear-se numa perspectiva de longo prazo.

Adicionalmente, os PERP deviam incluir:<sup>3</sup>

- Uma descrição do processo de participação usado, caracterizando o formato e o resultado das consultas, o impacto que tais consultas tiveram no esboço da estratégia e uma discussão acerca do papel da Sociedade Civil no processo da monitoria e da implementação
- Uma avaliação da pobreza, descrevendo quem são os pobres e onde é que eles vivem - uma descrição que deve servir de base para uma análise acerca das dificuldades para um crescimento mais rápido e redução da pobreza.
- Uma definição clara das prioridades e dos respectivos custos para as políticas macro-económicas, estruturais e sociais juntamente com as metas, indicadores e um esboço do sistema de monitoria e de avaliação do progresso.

O livro do Banco Mundial sobre os PERP fornece regras detalhadas para o desenvolvimento de um PERP. Em 1999 o desenvolvimento de um PERP

tornou-se uma exigência condicionando o acesso ao alívio da dívida sob a iniciativa para os Países Pobres Altamente Endividados (HIPC II)<sup>4</sup>. Inicialmente, os países interessados no alívio das suas dívidas confrontavam-se tanto com atrasos no alívio da dívida quanto com a precipitação dos processos de diagnóstico da pobreza, da formulação de políticas e da participação da Sociedade Civil a fim de completarem rapidamente os PERP. Em resposta a este problema, foi introduzido o PERP interino (PERP-I), que pretende ser um “roteiro” esboçando a estratégia existente de um país contra a pobreza e a forma como o governo vai desenvolver o PERP completo.

Actualmente, a conclusão de um PERP, PERP-I, ou um relatório progressivo anual PERP/PERP-I aprovado pelos Conselhos de Administração do BM e do FMI dentro dos doze meses precedentes é uma condição para:

- Os países integrados no HIPC chegarem a uma decisão ou a um ponto conclusivo (completion point) para ter acesso ao alívio da dívida.
  - Uma aprovação dos fundos através do Fundo do FMI para Redução da Pobreza (Poverty Reduction Growth Fund, PRGF)<sup>5</sup>.
  - Empréstimos concessionais da Associação Internacional para o Desenvolvimento (Banco Mundial)<sup>6</sup>.
- Os PERP estão progressivamente a tornar-se base dos acordos crediários bilaterais.

No presente trinta e dois países tinham completado os seus PERP. 7 países completaram onze relatórios de progresso e 21 completaram PERP-I.<sup>7</sup> Trata-se de países de África, Ásia, América Latina, Europa do Leste e Ásia Oriental. Muitos outros países estão envolvidos no processo, mas ainda não submeteram os seus PERP completos ou PERP interinos.

<sup>2</sup> Ibid

<sup>3</sup> Ibid

<sup>4</sup> A iniciativa HIPC é um acordo entre os credores oficiais para ajudar os países mais endividados a obter o alívio da dívida. O seu principal objectivo consiste em reduzir o peso da dívida a níveis sustentáveis. HIPC II é uma reforçada e alargada destinada a permitir o alívio da dívida a mais países e de forma mais rápida.

<sup>5</sup> O PRGF é um condicionalismo ligado aos instrumentos de financiamento do FMI. Substitui a Facilitação do Reajustamento Estrutural Reforçado e devia basear-se no PERP de um país.

<sup>6</sup> A Associação Internacional para o Desenvolvimento (IDA na sigla inglesa) fornece “créditos” aos países pobres sob a forma de empréstimos a uma taxa de juro nula com um período de graça de dez anos e “maturities” de 35-40 anos.

<sup>7</sup> Steen Jørgensen, Director of Social Development, World Bank, apresentado num seminário na North South Coalition – PPPR, 19 Agosto 2003.

Enquanto muitos doadores multilaterais e bilaterais têm elogiado os PERP como um desenvolvimento radicalmente novo e positivo, grupos da Sociedade Civil nos países que adoptam os PERP têm sido mais críticos e consideram que, na realidade, pouco mudou em benefício dos pobres.

### **OBJECTIVO E METODOLOGIA DESTE ENSAIO**

Este ensaio pretende fornecer informações a respeito das experiências, perspectivas e posições das organizações parceiras da Diakonia, Church of Sweden Aid e Save the Children da Suécia sobre o tema dos Programas Estratégicos da Redução da Pobreza, PERP. Esta informação servirá como recurso para as organizações Suecas na formulação das suas posições e no seu trabalho de advocacia sobre os PERP na Suécia. Servirá igualmente de base para um maior diálogo com os Parceiros e outros donos relevantes.

O ensaio resulta de uma pesquisa cujo objectivo era identificar as questões-chave colocadas pelos Parceiros relativamente aos PERP, as posições que os Parceiros estão a tomar em relação a essas mesmas questões, bem como as suas recomendações. O trabalho recorreu à documentação das organizações parceiras envolvidas no trabalho da Sociedade Civil sobre os PERP nos seguintes países: Bolívia, Honduras, Nicarágua, Burkina Faso, Moçambique, Zâmbia, Vietname, Camboja e Bangladesh. Estes nove países foram seleccionados tendo em conta a sua extensão geográfica, a variedade das suas experiências com os PERP e as suas ligações com organizações parceiras no país. Dezassex organizações parceiras forneceram documentação. Deste número, dez são redes de organizações que, em conjunto, representam centenas de grupos da Sociedade Civil.

O ensaio dá uma ideia geral do processo dos PERP e das preocupações apresentadas pelos Parceiros,

fazendo generalizações assentes no material lido. Tenta ainda reflectir as perspectivas e posições dos Parceiros tal como são apresentados nos documentos por eles produzidos, tendo sido adaptado em conformidade com as contribuições feitas sobre o esboço.

Os documentos usados foram-nos fornecidos principalmente via correio electrónico (e-mail) e internet nos meses de Abril e Maio de 2003 e cobrem as pesquisas feitas nos anos 2000-2003. Embora haja uma maior ênfase sobre os documentos fornecidos pelas organizações parceiras, em alguns casos a informação foi complementada por outras fontes da Sociedade Civil (veja Fontes). É importante notar que uma variável quantidade e qualidade de informações foi fornecida por organizações parceiras e que documentos de algumas fontes estavam mais actualizados do que de outras. Portanto, as questões aqui afloradas podem enfatizar as preocupações de alguns parceiros do que dos outros, ou reflectir mais a dinâmica de um país do que a dos outros. Todavia, foi feito todo o esforço de modo a manter um equilíbrio e oferecer uma imagem mais geral da situação.

O ensaio consiste de três partes principais. A primeira centra-se nas questões colocadas pelos Parceiros em relação ao processo dos PERP (geralmente no que diz respeito à participação); a segunda parte aborda as questões à volta dos conteúdos dos PERP; enquanto a terceira discute os problemas relacionados com a implementação e monitoria. Cada uma das três secções começa por abordar as experiências e as posições dos Parceiros para de seguida resumir as recomendações dos Parceiros sobre o assunto. Sempre que tal se mostrar relevante, são apresentadas experiências particulares de um país para sublinhar, em termos práticos, as preocupações identificadas pelos Parceiros.

# O processo dos PERP: Perspectivas e posições

A maioria dos documentos revistos dos Parceiros centra a sua atenção sobre a participação na fase da formulação do processo do PERP. Ainda que os processos em que os Parceiros estiveram envolvidos tenham sido bastante variáveis, há aspectos claramente comuns entre as questões levantadas pelos Parceiros. A respeito desses assuntos, os Parceiros fazem uma série de recomendações que são apresentadas no final desta secção.

## **QUESTÃO-CHAVE #1: FALTA DE ENQUADRAMENTO PARA A PARTICIPAÇÃO**

A falta de um enquadramento institucional apropriado da participação resultou num grande fracasso dos esforços visando facilitar uma ampla participação, além de ter afectado negativamente a qualidade de participação daqueles que puderam tomar parte no processo. Esta fragilidade prejudicou de maneira acentuada tanto a qualidade do conteúdo do PERP como a apropriação nacional deste.

A participação dos Parceiros no PERP mostrou ser necessário estabelecer um enquadramento da participação que define as regras e os critérios para determinar os actores a serem envolvidos, a fase em que tal envolvimento deve ocorrer, o “nível da participação” e a metodologia que vai nortear todo o processo. Isto é aplicável não só para a formulação dos PERP, mas também nas etapas da implementação, monitoria e revisão.

## **Fracasso em facilitar uma ampla participação**

O processo de participação usado na formulação dos PERP tem evidenciado uma vasta gama de fragilidades. Em todos os casos estudados, verifica-se um fracasso generalizado em assegurar a participação directa e a inexistência de uma estrutura de participação. O principal problema é a fraca representação, que tem afectado a credibilidade, os resultados do processo do PERP, bem como o compromisso

dos interessados para implementar o PERP. Eis as áreas-chave onde os Parceiros identificaram fraquezas no que se refere à representação:

### **Exclusão de grupos vulneráveis**

Em muitos casos, não existe um enquadramento específico da participação das mulheres, das crianças e dos jovens. Consequentemente, os PERP contêm poucas estratégias específicas para beneficiar esses grupos. Adicionalmente, é quase inexistente uma análise sobre o impacto das políticas propostas sobre os três grupos; e raramente são apresentadas medidas para os proteger dos efeitos negativos da implementação das políticas adoptadas. As crianças pobres e aquelas com necessidades especiais são particularmente excluídas das discussões, apesar de em muitos países constituírem a maioria da população. Em muitos casos, não houve uma quota de representação reservada às mulheres, facto que afectou as estratégias e os objectivos de género dentro dos PERP. De igual modo, em certos casos – como na Bolívia, por exemplo – a falta de um bom quadro de participação significou que o processo não cumpriu com os requisitos específicos da participação das populações indígenas e que as estruturas tradicionais não tiveram nenhuma relação ou não foram usados no processo em curso do PERP<sup>8</sup>.

### **Exclusão linguística**

As línguas usadas nos processos participativos e nos documentos relativos aos PERP têm sido um dos factores determinantes do insucesso em garantir a participação. Na maioria dos países estudados, a língua tem sido uma grande barreira, dada a enorme diversidade linguística que os caracteriza. A escolha da língua tem excluído membros dos governos com influência na tomada de decisões; têm ainda limitado a participação da Sociedade Civil, além de excluir as minorias e as populações rurais e de imporem formas

<sup>8</sup> CHRISTIAN AID, “Participating in Dialogue? The Estratègia Boliviana de Reduccion de la Pobreza” January 2002

de pensar estranhas à sua sociedade. Por outro lado, a barreira linguística tem exacerbado o poder dos doadores de influenciar o resultado final.

Em países como Nicarágua e Camboja, as Estratégias de Redução da Pobreza foram primeiro apresentadas em língua inglesa, embora em ambos os países o inglês não seja a língua oficial. Como resultado, no Camboja a discussão e a análise dos planos foram feitas por estrangeiros, enquanto a maioria dos nacionais (incluindo membros e funcionários do governo) não foram capazes de entendê-los. E só depois de Khmer ter passado a constituir a principal língua no processo é que os Cambojanos foram incluídos<sup>9</sup>. No caso da Bolívia e Moçambique, por exemplo, a não tradução dos documentos para as línguas locais limitou a participação de importantes comunidades. A questão das barreiras linguísticas demonstra em que medida as necessidades dos doadores e os interesses das maiorias étnicas acabaram por dominar a formulação do quadro de participação, afectando de forma negativa tanto o processo e conteúdo dos PERP como as possibilidades de uma implementação bem sucedida.

### Exclusão rural

A qualidade da participação ficou afectada pelo próprio horizonte geográfico limitado das consultas. Em muitos casos, as comunidades rurais têm sido sistematicamente impedidas de participar não apenas através de barreiras linguística, como também pela falta de acesso físico dessas comunidades ao processo. Tal foi o caso de Moçambique, onde as consultas estiveram quase confinadas às capitais provinciais<sup>10</sup>.

### Exclusão “política” e parlamentar

Em vários países (por exemplo, Nicarágua e Honduras) a participação dos parlamentos na formulação

e aprovação dos PERP foi escassa. Isso prejudica o papel dos parlamentos na formulação das políticas nacionais e pode dar azo a que se encare a participação da Sociedade Civil em processos políticos como um meio de passar por cima dos parlamentares e como uma ameaça à democracia.

Outro fenómeno registado em Moçambique foi a exclusão geo-política, em que o governo mostrou pouca vontade em efectuar consultas em regiões sob “controlo” da oposição<sup>11</sup>. Os Parceiros das Honduras consideram importante assegurar que todos os partidos políticos estejam comprometidos na elaboração de um PERP minuciosamente discutido de um país. Trata-se de uma garantia que torna o PERP um esforço politicamente sustentável que não será afectado por uma eventual mudança do partido governante<sup>12</sup>.

Formas mais subtis de exclusão “política” aconteceram com a Sociedade Civil. Em certos casos, os governos se arrogaram o direito de escolher os grupos da Sociedade Civil a convidar. Com uma participação nestes moldes, há o perigo de exclusão daqueles grupos com uma abordagem mais crítica dos assuntos, limitando os debates. No Burkina Faso, por exemplo, o governo escolheu a dedo os grupos a consultar entre os sindicatos filiados ao partido no poder; e por vezes os que eram convidados não eram os mais versados sobre os assuntos em discussão. Assim, um pequeno grupo de participantes tinha a tendência de dominar e monopolizar as contribuições formais e informais – sentiu-se que a participação da Sociedade Civil podia ter sido reforçada através da inclusão de representantes qualificados<sup>13</sup>.

Outro exemplo de exclusão política vem de Vietnamee, onde a ausência de um quadro legal claro sobre

<sup>9</sup> NGO Forum on Cambodia on behalf of the Asian NGO Coalition (ANGOC) for the East Asia Pacific Regional NGO Working Group on the World Bank. “Rapid Assessment of the PRSP Process in Cambodia: Two Banks, Two processes, Two Documents” September 2002

<sup>10</sup> DFRODAD “Civil Society participation in PRSP Process. A Case for Mozambique” 2002

<sup>11</sup> Ibid

<sup>12</sup> FOSDEH (Social Forum on External Debt and Development of Honduras) “Process and Experience For the preparation of Poverty Reduction Strategy Paper in Honduras” Honduras, October 2001

<sup>13</sup> AFRODAD “Comparative Analysis of Five African Countries with Completed PRSP” (Burkina Faso, Mauritania, Mozambique, Tanzânia and Uganda) 2002. And AFRODAD “Civil Society Participation in the Poverty Reduction Strategy paper (PRSP) Process. As Synthesis of Five Studies Conducted in Burkina Faso, Mauritania, Mozambique, Tanzânia and Uganda” April 2002

as organizações da sociedade civil (OSC) impediu a participação. Se bem que as OSC podem operar e apesar das recentes iniciativas visando permitir a constituição de instituições locais de caridade, as OSC não gozam de um reconhecimento completo e legal nem existe um entendimento comum acerca do seu papel. Segundo documentos recebidos, um quadro claro das modalidades de participação e um entendimento comum sobre os papéis desempenhados pelo governo e pela Sociedade Civil poderá ajudar a criar um melhor ambiente para a participação da Sociedade civil.

Todos os factores de exclusão acima expostos têm merecido críticas da parte dos Parceiros e têm contribuído para o fracasso dos processos dos PERP em facilitar uma ampla participação.

### **Processos precários de participação**

O carácter precário da metodologia usada nos processos de participação tem causado frustração à maioria dos Parceiros. Tal sentimento parece advir dos seguintes factores:

#### **Falta de um entendimento comum acerca da participação**

Um problema básico com que a Sociedade Civil se confronta tem sido a divergência de percepções sobre a natureza e o nível de participação que a sociedade civil deve ter. A maioria dos governos tende a equiparar participação com consulta. A consequência desta confusão é que o envolvimento da sociedade civil tem ocorrido principalmente sob a forma de consultas, ao invés de formas mais profundas tais como a definição de agendas e o processo de tomada de decisões. Com algumas excepções – caso da Zâmbia – às organizações da sociedade civil apenas é dada a oportunidade de comentar sobre os esboços dos documentos e

participar em seminários no decurso dos processos do PERP. Nas Honduras, as consultas às OSC tiveram lugar depois da conclusão da versão oficial da ERP, portanto, sem reuniões prévias destinadas a criar consensos acerca da concepção das estratégias e seu alcance, ou estabelecer objectivos e metas comuns<sup>14</sup>. Ligado a esta falta de um entendimento e de expectativas comuns, alguns Parceiros sentem-se frustrados porque não lhes é dado o retorno da sua participação no sentido de saberem quais das suas propostas serão incluídas ou excluídas, e porque não lhes é dada a oportunidade de discutir o documento final<sup>15</sup>.

#### **Exclusão de determinadas áreas políticas**

A atitude inflexível e a relutância dos governos em discutir agendas de forma alargada constitui um outro obstáculo à participação da sociedade civil. De acordo com alguns Parceiros, as agendas de auscultação da sociedade civil foram estabelecidas pelos governos e actores internacionais sem nenhuma consulta prévia, limitando assim o envolvimento efectivo da sociedade civil nos debates sobre os assuntos para elas mais pertinentes<sup>16</sup>. Ainda que de forma não generalizada, frequentemente os governos têm excluído as organizações da sociedade civil das discussões à volta de políticas económicas, restringindo os debates aos elementos sociais da política da redução da pobreza. Mais ainda, as políticas macro-económicas contidas na Estratégia de Assistência do Banco Mundial (World Bank Country Assistance Strategy, CAS) e do Mecanismo de Facilitação do Crescimento e da Redução da Pobreza (PRGF) nunca foram objecto de debate público. Em alguns países, estes e outros factores resultaram em frustrações e conflitos entre grupos da sociedade civil e o governo; resultaram também na criação de processos paralelos, por exemplo, nas Honduras.

<sup>14</sup> EICP – ESPACIO DE INCIDENCIA CONTRA LA POBREZA. "Plan of Action 2003-2005", August 2003

<sup>15</sup> CHRISTIAN AID, "Participating in Dialogue? The Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza", January 2002.

<sup>16</sup> Ibid

### Prazos apertados

Uma das queixas comuns a todos os países abrangidos pelo presente estudo é que os prazos para se esboçar e completar o PERP foram extremamente curtos e muito rígidos, o que prejudicou a obtenção de uma participação mais profunda e com melhores resultados. No geral, nos seminários não havia tempo suficiente para analisar os documentos em detalhe, fora o facto de o prazo fixado para a auscultação e consultas à sociedade civil ter sido muito curto. Este facto revela uma falta de compreensão quanto à necessidade que as organizações da sociedade civil têm de consultar as suas bases para que a sua contribuição nos debates tenha algum valor. O carácter precipitado dos processos pode ter ainda bloqueado uma análise mais minuciosa da pobreza e a identificação de políticas alternativas, bem como a avaliação dos efeitos empobrecedores de algumas opções políticas. Em parte, esta rigidez esteve associada ao facto de se ter ligado os PERP ao alívio da dívida através da iniciativa HIPC, um alívio que por razões compreensíveis os governos desejavam obter tão rapidamente quanto possível. Portanto, as exigências dos doadores contribuíram para a baixa qualidade da participação (da sociedade civil) e dos resultados obtidos.

### Acesso à informação

O acesso à informação tem sido a principal barreira à participação efectiva da sociedade civil. Os obstáculos à informação têm consistido não só nas barreiras linguísticas como também na falta de um quadro claro definindo os canais através dos quais deve fluir a informação, na ausência de um escalonamento deste processo e na omissão quanto às obrigações que as várias partes têm de assegurar o acesso à informação. No Burkina Faso, por exemplo, a sociedade civil reclamava persistentemente pelo facto de não lhe ser dada, a tempo, uma informação adequada.

Esta subtil sonegação da informação redundou num número muito baixo de contribuições formais da sociedade civil<sup>17</sup>. Este problema é exacerbado pela rigidez dos prazos para a formulação dos PERP.

### Acesso privilegiado do sector privado

Em certos casos, a forma como os processos de participação foram organizados permitiram que a participação do sector privado fosse predominante. Na Bolívia, o sector privado teve um acesso privilegiado a grupos sectoriais de trabalho; neste espaço, onde se tomaram as principais decisões, os grupos da sociedade civil foram excluídos<sup>18</sup>. Isto permitiu que facilmente o sector privado se expressasse e fizesse vingar os seus interesses. Em Moçambique estabeleceu-se uma distinção entre os grupos da sociedade civil e os do sector privado, tendo estes últimos tirado maiores benefícios nas rondas posteriores de negociações, uma vez que estavam melhor organizados<sup>19</sup>.

Embora alguns países estejam a tentar resolver estes problemas – tal é o caso, por exemplo, da Bolívia através da Lei da Participação Popular –, as mudanças parecem mais formais e praticamente sem substância.

### QUESTÃO-CHAVE #2: CAPACIDADE DO GOVERNO E DA SOCIEDADE CIVIL: LIMITAÇÃO À PARTICIPAÇÃO EFECTIVA E QUALIDADE DE CONTEÚDO

Os processos de participação trouxeram à superfície as limitações em termos de conhecimentos, habilidade e recursos tanto do lado do governo como do das organizações da sociedade civil. São limitações que têm contribuído para a fraca qualidade dos processos de participação acima abordada.

#### Limitações do Governo

Uma das principais constatações neste aspecto é que há sempre falta de funcionários que possam concentrar-se nos PERP. Os governos têm muitos

<sup>17</sup> AFRODAD "Comparative Analysis of Five African Countries with Completed PRSP", (Burkina Faso, Mauritania, Mozambique, Tanzânia and Uganda) 2002. And; AFRODAD "Civil Society Participation in the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Process. A Synthesis of Five Studies Conducted in Burkina Faso, Mauritania, Mozambique, Tanzânia and Uganda" April 2002.

<sup>18</sup> CEDLA Rossel Pablo "Dialogo Nacional 2000: Dialogo sobre Pobreza o Pobreza de un Dialogo?" Nr.1. Noviembre 2000.

<sup>19</sup> AFRODAD "Civil Society Participation in the PRSP Process: A case for Mozambique" 2002.

processos e muitos problemas com que lidar em simultâneo sem a devida correspondência no que diz respeito a recursos e profissionais qualificados. Frequentemente, os funcionários do governo não têm capacidade de conduzir processos de diálogo participativo com a sociedade civil e, por isso, os processos de consulta e auscultação foram pobres – tal foi o caso das Honduras, por exemplo<sup>20</sup>.

Adicionalmente, existe um fraco sistema de comunicação e coordenação dentro e entre os ministérios, bem como entre os níveis nacional e provincial de planificação: o Camboja é disso um exemplo<sup>21</sup>. Estes factores resultam na falta de ligação entre o PERP e os outros planos de desenvolvimento, afectando gravemente a habilidade de os governos de planificarem e implementarem o PERP com sucesso.

A experiência do Camboja, por exemplo, mostra que alguns governos têm enfrentado dificuldades em controlar e coordenar a actividade dos doadores<sup>22</sup>. Este desequilíbrio de poder entre o governo e os doadores constitui também um obstáculo à apropriação nacional do PERP.

Por outro lado, os governos enfrentam limitações financeiras para suportar os processos de participação.

### Limitações da Sociedade Civil

Para o caso da sociedade civil, os principais constrangimentos consistem na falta de conhecimentos, fraca ligação com as bases e limitações em termos de recursos humanos e financeiros. Em muitos países a sociedade civil é ainda jovem, especialmente a nível local e provincial, um factor que contribui para esses constrangimentos.

Muitas organizações da sociedade civil não pos-

suem os atributos de análise macro-económica, da formulação de políticas e a capacidade de entender a gestão das despesas públicas. Esta situação pode levar as organizações ou individualidades da sociedade civil a ter dificuldades em dar uma valiosa contribuição; por vezes pode fazer com que se sintam intimidados perante contextos de grandes seminários. Esta tem sido a causa da inabilidade da sociedade civil em formular e sugerir políticas alternativas realísticas e favoráveis aos pobres.

Em diversos países as redes de ONG não estão bem estabelecidas em todas as regiões administrativas. Além disso, a articulação entre os vários níveis não está suficientemente desenvolvida. Em muitos casos, as OCS não têm legitimidade em termos de representação das populações pobres e de obrigação em prestar-lhes contas. Assim, o seu carácter representativo é posto em causa (por exemplo, na Bolívia)<sup>23</sup>. Adicionalmente, isso criou situações em que as OSC actuavam em competição umas com as outras (como na Bolívia), reivindicando cada uma ser a verdadeira representante e porta-voz dos interesses das bases<sup>24</sup>. Finalmente, há outros constrangimentos: poucos recursos humanos e financeiros, o que torna difícil o envolvimento efectivo da sociedade civil na formulação dos PERP. Na Zâmbia, por exemplo, a falta de recursos limitou sobremaneira a participação das igrejas no PERP<sup>25</sup>.

### QUESTÃ-CHAVE #3: AS PERCEPÇÕES E A VONTADE DOS PARTICIPANTES

Uma comparação das experiências dos Parceiros indica que a questão da capacidade não constitui o único nem o principal factor determinante da qualidade de um processo participativo do PERP. Os níveis de engajamento do governo e da sociedade civil no processo, aliados às suas percepções

<sup>20</sup> TROCAIRE "PRSP – Policy & Practice in Honduras and Nicaragua" Trocaire's Contribution to the World Bank/IMF PRSP review process, January 2001.

<sup>21</sup> NGO Forum on Cambodia on behalf of the Asian NGO Coalition (ANGOC) for the East Asia Pacific Regional NGO Working Group on the World Bank. "Rapid Assessment of the PRSP Process in Cambodia: Two Banks, Two Processes, Two Documents" September 2001

<sup>22</sup> NGO Forum on Cambodia on behalf of the Asian NGO Coalition (ANGOC) for the East Asia Pacific Regional NGO Working Group on the World Bank. "Rapid Assessment of the PRSP Process in Cambodia: Two Banks, Two Processes, Two Documents" September 2001

<sup>23</sup> CEDLA. Aguirre, Alvaro; Espada, Juan Luis "Problemas de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza" Nr.3 Febrero 2001.

<sup>24</sup> CHRISTIAN AID, "participating in Dialogue? The Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza" January 2002.

<sup>25</sup> THE ECONOMIC JUSTICE NETWORK OF FOCCSIA. "the extent to which the churches and more especially the Church Councils were involved in drawing up and executing the PRSP's" July 2003.

recíprocas, são factores extremamente importantes que influenciam tanto o processo em si como os seus resultados.

A vontade do governo em envolver a sociedade civil no PERP tem implicações no processo e no conteúdo deste. Alguns Parceiros, como os das Honduras por exemplo, consideram que os seus governos se envolveram em processos participativos simplesmente para agradar os doadores, portanto, sem nenhum compromisso de tomar a sério os pontos de vista da sociedade civil<sup>26</sup>. Outros Parceiros – como os da Zâmbia – consideram que os seus governos encararam os processos muito seriamente e tomaram em conta muitas das contribuições dadas pela sociedade civil<sup>27</sup>. Na Bolívia, as consultas para formular a ERP foram assumidas como uma prioridade política pelo governo e, por causa disso, trouxe algumas mudanças significativas das políticas (por exemplo, os recursos do país vão passar a ser alocados em conformidade com o critério da discriminação positiva)<sup>28</sup>. O governo do Vietnamee está fortemente comprometido com a equidade, facto que tem contribuído muito para a redução da pobreza; contudo, não existe no Vietnamee um quadro legal para a actuação das OSC.

Por outro lado, as percepções que a sociedade civil tem acerca do governo e a forma como tradicionalmente as OSC se têm relacionado com o executivo influencia a forma como a sociedade civil se compromete com a estratégia, assumindo-a como sua. Na Bolívia, apesar do grande cometimento do governo, as pessoas tiveram dificuldades em acreditar que uma estratégia desenhada pelo Estado poderia realmente reduzir a pobreza, dado que o governo tem sido incapaz de mobilizar o país para um crescimento económico de longo prazo, além

de no passado o governo ter sido mal sucedido na resolução da crise económica<sup>29</sup>. Em vários dos casos estudados, a sociedade civil não tem confiança no governo. Esta falta de credibilidade, associada à percepção muitas vezes real de que os doadores acabam sempre por ser quem determina as políticas, prejudica todo o processo alargado de formulação de PERP.

Estes dois factores influenciam em que medida a sociedade civil é envolvida e os seus pontos de vista são incorporados. Parece que a probabilidade de inclusão das contribuições da sociedade civil nos PERP é directamente proporcional ao grau de confiança e do cometimento do governo.

Em certos países os Parceiros enfrentaram obstáculos acrescidos que advêm de um relacionamento problemático entre as próprias OSC e dos seus diferentes graus de cometimento, das disputas de interesse e da incapacidade de alcançar acordos sobre assuntos de interesse comum. Na Bolívia, a divergência de soluções propostas por diferentes participantes da sociedade civil para resolver problemas comuns demonstrou a atitude individualista que as OSC ainda tinham, e mostraram o grau em que os seus diversos interesses as impediram de alcançar uma clara percepção do seu poder potencial e da sua influência política<sup>30</sup>.

#### **QUESTÃO-CHAVE #4: INTERESSES DO PAÍS OU INTERESSES DOS DOADORES?**

Entre os Parceiros existe uma percepção generalizada segundo a qual o processo tem sido guiado sobretudo pelos interesses dos doadores e não dos países. O PERP é uma exigência imposta do exterior que os governos devem cumprir para poderem ter acesso ao alívio da dívida e a créditos concessionais

<sup>26</sup> FOSDEH (Social Forum of External Debt and Development of Honduras) "Process and Experience For the Preparation of a Poverty Reduction Strategy Paper in Honduras" Honduras, October 2001

<sup>27</sup> Mpepo, P. Besinati, CSPR "Engagement of Civil Society in Zambian PRSP process Formulation, Implementation and Monitoring" Presented at a ZCTU/FES Workshop on general orientation to the PRS and the Zambian PRSP Process. Lusaka, Thursday march 27 2003.

<sup>28</sup> CHRISTIAN AID, "Participating in Dialogue? The Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza", January 2002.

<sup>29</sup> EDLA. Aguirre, Alvaro; Espada, Juan Luis "Problemas de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza" Nr.3 Febrero 2001.

<sup>30</sup> Ideias expressas tanto em CEDLA Rossel, Pablo "Dialogo Nacional 2000: Dialogo sobre Pobreza ou Pobreza de un Dialogo?" Nr.1. Noviembre 2000, e em CHRISTIAN AID, "Participating in dialogue? The Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza" January 2002.

e que carece da aprovação do Banco Mundial. Por essa razão os Parceiros acham que é um paradoxo qualificar os PERP de processos subordinados aos interesses nacionais dos países.

Na maioria dos países, os Parceiros sentem que o governo e a sociedade civil não tiveram uma oportunidade adequada para ler e compreender os planos, muito menos de “conduzir” ou exercer influência sobre a sua formulação. No Camboja, os funcionários do governo não podiam sequer ler os documentos uma vez que na sua versão inicial estavam redigidos em língua inglesa, o que claramente favorecia o domínio dos pontos de vista externos (dos doadores e das organizações não governamentais estrangeiras) em prejuízo das opiniões Cambojanos. No caso das Honduras e da Nicarágua, os Parceiros acham que os seus governos prestaram uma maior atenção aos pontos de vista das instituições financeiras internacionais (IFI) em detrimento das contribuições dos seus cidadãos e parlamentos, preferindo políticas passíveis de merecer a aprovação das IFI às políticas correspondentes à vontade dos seus cidadãos<sup>31</sup>.

Contudo, por vezes os doadores têm jogado um papel positivo permitindo que a formulação dos PERP constitua uma oportunidade para os Parceiros reforçarem a sua coordenação. Por exemplo, durante o Diálogo Nacional 2000 na Bolívia as agências internacionais de cooperação desempenharam um papel importante ao encorajarem a participação da sociedade civil. Entretanto, na América Central os doadores conseguiram usar as estruturas do Mite para coordenar as acções e continuar o diálogo à volta das questões do PERP.

Se bem que a coordenação e o encorajamento dos doadores à participação constituem desenvolvimentos positivos, a questão básica da propriedade das

linhas que norteiam os PERP mantêm-se; e está claro que o papel dominantes e muitas vezes desordenado dos doadores afectam tanto os processos em si como os conteúdos (veja a secção 2) dos PERP.

#### **QUESTÃO-CHAVE #5:**

#### **ESTRATÉGIAS PRAGMÁTICAS: PROCESSOS PARALELOS DA SOCIEDADE CIVIL**

Alguns Parceiros receavam que os governos poderiam usar as OSC simplesmente como meios de legitimação de opções por políticas pré-estabelecidas contrárias à visão da sociedade civil. Além disso, muitos Parceiros sentem que as suas contribuições foram ignoradas ou então o quadro participativo oficial em si esteve viciado. Estes factores levaram as organizações parceiras (como parte integrante da sociedade civil nacional) a procurar formas (alternativas) de se envolverem na formulação PERP.

Tanto na Zâmbia como nas Honduras, os Parceiros optaram por levar a cabo processos paralelos da sociedade civil, ainda que a relação entre o processo paralelo e o processo oficial tenha sido diferente nos dois países. Na Zâmbia, os processos do governo e da sociedade civil caracterizaram-se por muita colaboração, enquanto que nas Honduras os dois processos se relacionaram de uma forma conflituosa.

No caso da Zâmbia, as OSC participaram tanto no processo liderado pelo governo como no processo organizado pela própria sociedade civil. O governo Zambiano convidou a sociedade civil a tomar parte no processo da elaboração através da participação nos Trabalhos de Grupo do PERP e nas Consultas Provinciais sobre a Pobreza. Contudo, antes disso, o governo tinha formulado o PERP interino sem nenhum envolvimento notável dos Parceiros. Assim, a sociedade civil enfrentou o desafio de não ser

<sup>31</sup> FOSDEH (Social Forum of External Debt and Development of Honduras) "Process and Experience For the Preparation of a Poverty Reduction Strategy Paper in Honduras" Honduras, October 2001 and TROCAIRE "PRSP – Policy & Practice in Honduras and Nicaragua" Trocaire's Contribution to the World Bank/IMF PRSP review process, January 2002.

um mero carimbo a sancionar políticas previamente definidas por outros, oferecendo uma perspectiva independente. Então a sociedade civil iniciou o seu próprio processo de consultas envolvendo grupos consultivos e um Fórum Nacional da Sociedade Civil que resultou no documento “Um PERP para Zâmbia – Uma Perspectiva da Sociedade Civil”, que foi entregue ao Ministério das Finanças e do Desenvolvimento Económico. Este documento serviu de critério para julgar o PERP oficial e avaliar o grau da incorporação dos pontos de vista da sociedade civil. Embora inicialmente alguns titulares do governo o considerassem uma duplicação de esforços ou uma afronta à sua autoridade, o processo de consultas da sociedade civil tornou-se uma fonte vital de informação complementar para o governo; e a sociedade civil sentiu que suas recomendações foram tomadas em consideração.<sup>32</sup>

Nas Honduras, o processo oficial foi caracterizado por aspectos negativos. O governo e os actores internacionais decidiram sobre a agenda dos debates, limitando o seu âmbito de forma inaceitável para a sociedade civil. As recomendações das OSC foram ignoradas. Não houve a possibilidade de discutir a versão final do documento nem houve retorno aos participantes em termos de informação a respeito das contribuições que foram tomadas ou não em conta. Este conflito e as frustrações a que deu azo levaram a INTERFOROS organizar um processo conducente à formulação de um PERP. Quando o governo apresentou a sua versão final do PERP, a INTERFOROS concluiu que este não incluía várias propostas-chave da sociedade civil. A INTERFOROS declarou publicamente que não endossava o documento do governo.<sup>33</sup>

## QUESTÃO-CHAVE #6: MAIOR ESPAÇO POLÍTICO E MAIOR CAPACIDADE

Apesar dos constrangimentos acima enumerados, a sociedade civil tem vindo a conquistar um cada vez maior espaço político pela via do seu engajamento nos processos oficial e/ou paralelo relacionados com os PERP. Os PERP têm constituído uma oportunidade para os grupos marginalizados da sociedade civil de interagir com outros Parceiros e de desenvolver certas capacidades na sua interacção com os governos.<sup>34</sup> A sociedade civil tem podido aumentar a sua capacidade em termos de articulação em redes. Por exemplo, o PERP levou as OSC da Zâmbia a unirem-se, formando uma nova e vigorosa rede que demonstrou que, uma vez organizadas, o governo pode tomá-las mais a sério.<sup>35</sup>

Por outro lado, em graus variados o envolvimento nos processos de formulação dos PERP permitiu os grupos da sociedade civil ter uma compreensão mais aprofundada do processo de elaboração de políticas nacionais e das questões políticas. Proporcionou-lhes ainda o alargamento da sua rede de contactos com membros do governo e um crescente prestígio nacional que, em conjunto, poderão contribuir para uma actividade mais efectiva de advocacia no futuro acrescida do desenvolvimento de uma cultura de transparência e de prestação de contas.

<sup>32</sup> THE ECONOMIC JUSTICE NETWORK OF FOCCSIA. “The extent to which churches and more specifically the Church Councils were involved in drawing up and executing the PRSP’s” July 2003.

<sup>33</sup> FOSDEH (Social Forum of External Debt and Development of Honduras) “Process and Experience For the Preparation of a Poverty Reduction Strategy Paper in Honduras” Honduras, October 2001

<sup>34</sup> AFRODAD “Africa’s Experience with the PRSP Content and process. (Draft Report)” Synthesis Report for 10 African Countries: Burkina Faso, Mauritania, Uganda, Tanzânia, Malawi, Mozambique, Ghana, Kenya, Rwanda and Zambia) 2003.

<sup>35</sup> Mpepo, P. Besinati, CSPP “Engagement of Civil Society in Zambian PRSP process Formulation, Implementation and Monitoring” Presented at a ZCTU/FES Workshop on general orientation to the PRS and the Zambian PRSP Process. Lusaka, Thursday March 27 2003.

# O Processo dos PERP: Recomendações

Eis as recomendações dos parceiros aos governos, à sociedade civil aos doadores relativamente aos processos de formulação de PERP e questões de participação em particular.

## RECOMENDAÇÕES AOS GOVERNOS

Quanto aos processos de elaboração dos PERP os governos deviam:

- Encorajar o exercício participativo a todos os níveis e criar oportunidades para tal, além de reforçar o envolvimento das ONG em todas as fases do processo.
- Institucionalizar a participação através do estabelecimento de regras permanentes que assegurem o envolvimento efectivo em cada uma das fases do processo dos PERP.
- Envolver a sociedade civil na concepção das regras de participação e na definição de agendas.
- Fixar prazos claros e generosos para a formulação de PERP de modo que as autoridades provinciais/municipais e a sociedade civil possam ter oportunidade de compreender e contribuir no processo e possam também planificar efectivamente a sua participação.
- Assegurar o pleno acesso atempado à informação para todos os interessados.
- Envolver plenamente os parlamentos e os partidos políticos.
- Assegurar uma efectiva comunicação interna e entre os ministérios, a nível nacional e provincial, e a sua cooperação na elaboração do PERP para permitir uma efectiva implementação.
- Envolver, de forma apropriada, os grupos vulneráveis e sujeitos à exclusão.
- Usar as línguas locais e formas apropriadas em toda a informação e em todas as discussões relevantes.
- Assegurar o retorno quanto ao aproveitamento das contribuições dos participantes.
- Permitir contribuições alargadas da sociedade civil e, onde for relevante, deixar de escolher os participantes a dedo.
- Encorajar a procura e discussão de políticas alternativas e permitir que o diálogo transforme o paradigma de desenvolvimento.
- Incluir uma secção sobre a qualidade da participação no PERP que identifique os passos tendentes a melhorá-la.
- Fazer uma revisão alargada das lições aprendidas dos processos anteriores de participação antes da fase seguinte do diálogo.
- Ajudar na capacitação de todos os interessados, incluindo os parlamentos, a sociedade civil e a imprensa.
- Promover a formação sobre a forma de organizar e facilitar os processos de participação.
- Envolver a imprensa para assegurar que o público se mantenha informado acerca dos progressos e das limitações do processo de PERP.
- Negociar e elaborar com a sociedade civil os critérios através dos quais possa ser avaliada a qualidade da participação.
- Estabelecer indicadores explícitos que mostrem o nível de participação no desenvolvimento de todas as componentes do PERP, bem como na análise dos documentos relativos às despesas públicas, políticas comerciais e planos de desenvolvimento dos ministérios envolvidos.

## RECOMENDAÇÕES PARA À SOCIEDADE CIVIL

Relativamente aos processos de PERP, a Sociedade Civil devia:

- Organizar-se em estruturas e reforçar a sua rede nacional e internacional de contactos para garantir uma efectiva participação, por exemplo, através de uma ONG focal (caso do Camboja) ou criando uma rede específica de combate à pobreza (caso da Zâmbia).
- Reforçar a ligação entre os níveis nacional,

provincial e local das OSC e desenvolver práticas democráticas dentro do eleitorado para uma obter uma representação efectiva.

- Criar capacidades relevantes em questões de análise económica, da advocacia, a educação e da pesquisa para reforçar as posições da sociedade civil.
- Manter a sociedade bem informada e criar a consciência do eleitorado acerca das questões da actualidade relacionadas com o PERP e com a importância da sua participação.
- Envolver, de forma activa, a imprensa para garantir que o público se mantenha a par dos progressos e dos constrangimentos do processo do PERP.
- Concentrar as atenções na identificação daquelas pesquisas e análises que serão necessárias para influenciar a próxima ronda de planificação estratégica e criar consensos à volta das principais posições antes do início da ronda seguinte de planificação estratégica.
- Negociar e desenvolver critérios (juntamente com o governo sempre que possível) com os quais se possa avaliar a qualidade da participação.
- Fazer advocacia para o estabelecimento de regras institucionalizadas atinentes a uma participação efectiva.

### RECOMENDAÇÕES AOS DOADORES

Os doadores deviam:

- Introduzir uma secção sobre a qualidade da participação nas regras do PERP e encorajar revisões alargadas dos processos anteriores.
- Encorajar os governos a usar exercícios participativos em todos os níveis e criar oportunidades de envolvimento das ONG em todas as fases, bem como apoiar a institucionalização da participação.
- Garantir um financiamento adequado dos processos participativos de uma maneira que assegure a

contínua independência da sociedade civil.

- Mostrar as práticas genuínas de uma boa participação e apoiar programas de intercâmbio.
- Encorajar, financiar e apoiar a capacitação
  - Organizacional do governo para facilitar os processos de participação.
  - De todos os interessados para que possam participar nas fases da formulação, implementação e monitoria das políticas.
  - Da imprensa para permitir uma comunicação efectiva com o público.
- Assegurar que a assistência técnica seja estritamente orientada à capacitação destinada a reforçar a sociedade civil e os governos, habilitando-os a interagir uns com os outros.
- Prover com mais recursos as OSC provinciais e locais de modo a ampliar a base de participação.
- Garantir que os assistentes técnicos envolvidos na planificação estratégica compreendem que a extensão e o estilo dos documentos usados devem ser acessíveis à percepção dos funcionários governamentais, e que o pessoal das IFI não devia encarregar-se da redacção dos documentos.
- Coordenar as suas acções com as dos outros parceiros para evitar a duplicação e encorajar as relações sinérgicas.
- Reduzir o recurso a missões visitantes e garantir que tais missões permanecem no país visitado o tempo suficiente para compreenderem as condições específicas desse mesmo país.
- Encorajar a busca e discussão de políticas alternativas e permitir que o diálogo participativo transforme o paradigma do desenvolvimento.

# Conteúdo dos PERP: Perspectivas e posições

Por várias razões, as organizações parceiras são bastante críticas em relação aos conteúdos dos PERP. Muitas das questões levantadas pelos parceiros advêm do facto de não se tirarem lições do passado. São lições relacionadas com a incapacidade de aliar políticas à agenda da pobreza de forma concreta, a incapacidade de alterar o papel dominante dos doadores, a insistência em implementar políticas fracassadas associadas ao Reajustamento Estrutural, e a incapacidade de tirar lições das anteriores Estratégias de Redução da Pobreza. Para o sucesso do PERP na redução da pobreza, é necessária uma viragem radical no conteúdo das políticas, conforme indicam as seguintes recomendações dos Parceiros.

## QUESTÃO-CHAVE #1: CONTEÚDOS INFLUENCIADOS PELO BM E PELO FMI

O principal problema apontado pelos Parceiros em relação ao PERP é que o Banco Mundial e o FMI estabeleceram as regras para a formulação dos PERP e os critérios de avaliação da pobreza. Tais regras estão fortemente marcadas por pressupostos neo-liberais que as ligam às recomendações de políticas neo-liberais. Este formato centralmente determinado, associado à necessidade da aprovação dos PERP pelas IFI, aos condicionalismos e ao papel desempenhado pelos peritos das IFI em contextos nacionais, dá implicitamente às IFI um poder excessivo e desordenado sobre os conteúdos dos PERP nacionais<sup>36</sup>.

Todavia, a influência dos pobres sobre os conteúdos dos PERP é extremamente limitada. Com efeito, políticas rejeitadas pelos pobres – tais como as privatizações, as taxas dos serviços públicos essenciais, a remoção de subsídios agrícolas e o desmantelamento das cooperativas operadas pelo governo – são comuns nos PERP, enquanto políticas como redistribuição de terras defendidas pelos pobres

são totalmente excluídas. Alguns desenvolvimentos quanto a políticas favoráveis aos pobres podem ser particularmente vistos na área das políticas sectoriais, tais como a abolição das taxas (de matrícula e de frequência) no ensino primário.

## QUESTÃO-CHAVE #2: BAIXA QUALIDADE DA ANÁLISE DA POBREZA

Alguns parceiros consideram que a compreensão da pobreza e a qualidade da análise a seu respeito contida nos PERP é precária. Alguns PERP não contêm uma análise das diversas dimensões da pobreza, enquanto outros apresentam uma caracterização imprecisa da pobreza, tanto do ponto de vista conceptual como em termos de definição dos seus indicadores<sup>37</sup>. Por outro lado, a compreensão da pobreza nos PERP parece estar fortemente influenciada pelo Banco Mundial e pelo FMI, que estabeleceram as regras da avaliação da pobreza. No caso do Camboja, as dimensões da pobreza descritas no PERP-I (PERP indicativo) são exactamente as mesmas dimensões descritas na publicação do Banco Mundial “Source Book on Poverty Reduction Strategies<sup>38</sup>. A baixa qualidade da análise da pobreza leva a falhas sectoriais e geográficas nas estratégias e políticas da redução da pobreza, e à falta de identificação de estratégias de desenvolvimento<sup>39</sup>. Além disso, tem havido uma fraca avaliação do desempenho das anteriores políticas de redução da pobreza, o que significa que nenhuma lição está sendo tirada das experiências do passado<sup>40</sup>.

## QUESTÃO-CHAVE #3: O PRINCIPAL OBJECTIVO DO PERP É O CRESCIMENTO, E NÃO A REDUÇÃO DA POBREZA

O crescimento económico é a principal preocupação dos PERP. De acordo com o FMI, não é possível alcançar a redução sustentável da pobreza

<sup>36</sup> FOCUS ON THE GLOBAL SOUTH, Roy Chavez Maluan, jenina and Guttal, shalmali “Structural Adjustment on the Name of the Poor. The PRSP Experience in the Lao PDR, Cambodia and Vietnam”, January 2002.

<sup>37</sup> EICP-ESPACIO DE INCIDENCIA CONTRA LA POBREZA. “Plan of Action 2003-2005” August 2003.

<sup>38</sup> NGO Forum on Cambodia on behalf of the Asian NGO Coalition (ANGOC) for the East Asia Pacific Regional NGO Working Group on the World Bank. “Rapid Assessment of the PRSP Process in Cambodia: wo Banks, Two Processes, Two Documents”, September 2001.

<sup>39</sup> Esta questão é explicada em: TROCAIRE “PRSP Update, December 2002, Central America, Honduras and Nicaragua”, December 2002.

<sup>40</sup> NGO Forum on Cambodia on behalf of the Asian NGO Coalition (ANGOC) for the East Asia Pacific Regional NGO Working Group on the World Bank. “Rapid Assessment of the PRSP Process in Cambodia: wo Banks, Two Processes, Two Documents”, September 2001.

sem um rápido crescimento económico. Contudo, os impactos negativos das políticas de crescimento não são abordados e não existem estratégias de redistribuição. Conforme o explica a AFRODAD, o que o FMI prescreve como requisito para uma sustentável redução da pobreza (crescimento rápido, estabilidade macro-económica, reformas estruturais e estabilidade social) é expresso dentro de uma visão neo-liberal que não consegue captar o carácter interdependente das questões<sup>41</sup>.

Na prática, o rápido crescimento económico tem-se traduzido frequentemente na degradação do meio ambiente, rupturas sociais e uma crescente desigualdade. No Camboja, por exemplo, uma excessiva ênfase nos elevados índices de crescimento pode ser problemática se não for acompanhada de medidas legais e institucionais de regulação social adequadas (tais como legislação sobre o salário mínimo e segurança social) e regulamentos sobre o meio ambiente (exemplo, limites dos níveis de poluição)<sup>42</sup>.

Quanto ao Vietnamee, crescimento rápido é o objectivo do PERP. A estratégia não inclui uma clara ligação entre as medidas de crescimento e estratégias de desenvolvimento favoráveis aos pobres. Por outro lado, o documento não identifica os potenciais impactos sociais e económicos negativos no pacote de crescimento proposto. As medidas de crescimento e anti-pobreza parecem ter sido formulados de forma independente umas das outras, mas favorecendo o crescimento. Os PERP indicativos do Vietnamee, Laos e Camboja não apresentam projecções claras para a redução da pobreza. Daí que os programas tenham sido direccionados à obtenção do mais alto crescimento possível, o que não é necessariamente o mesmo que obter a mais alta redução da pobreza.<sup>43</sup>

No geral, os PERP insistem em assumir o cresci-

mento como pré-condição e como a força motriz da redução da pobreza. Todavia, este pressuposto é altamente discutível, dada a maneira como as políticas de crescimento são actualmente implementadas e a falta de ênfase nas questões de equidade ou redistribuição como um mecanismo para promover o crescimento.

Dentro do quadro dos PERP, a busca de soluções para os problemas da pobreza é uma questão secundária em relação ao crescimento económico; e as preocupações sociais e do meio ambiente não tratados de forma adequada. Em vez de criar políticas sociais destinadas a reduzir a pobreza numa abordagem estrutural, a política social dos PERP procura mitigar o impacto negativo das políticas económicas.

#### **QUESTÃO-CHAVE #4: UMA REFORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS DE REAJUSTAMENTO ESTRUTURAL**

Os programas de reajustamento estrutural (PRE), precursoras dos Programas Estratégicos para a Redução da Pobreza (PERP) e Poverty Reduction Growth Facility (PRGF), foram largamente desacreditados em todo o mundo e têm atraído a oposição dos Parceiros. O motivo disso é o facto de estarem associados à contracção económica, à diminuição do acesso à educação e cuidados médicos, ao aumento das desigualdades salariais e da pobreza. Em muitos países os PERP foram baseados em estratégias anteriores de redução da pobreza, tendo por isso herdado uma forte relação com os PRE. No entanto, a introdução dos PERP deveu-se, em parte, às crescentes críticas em relação aos PRE.

Os Parceiros constatarem que as IFI não têm vontade de procurar ou de considerar alternativas em termos de políticas. Mais alarmante ainda é o facto de as IFI continuarem a assumir que as políticas

<sup>41</sup> AFRODAD "Africa's Experience with the PRSP Content and Process (Draft Report)" Synthesis Report for 10 African Countries: Burkina Faso, Mauritania, Uganda, Tanzânia, Malawi, Mozambique, Ghana, Kenya, Rwanda and Zambia) 2003.

<sup>42</sup> NGO forum on Camboja "A Rapid Comparison of the NGO Statement to the 2002 CG Meeting and the Final Draft of Cambodia's National Poverty Reduction Strategy" June 2003.

<sup>43</sup> Isto é notado em: FOCUS ON THE GLOBAL SOUTH, Roy Chavez Maluan, Jenina and Guttal, Shalmali "Structural Adjustment on the Name of the Poor. The PRSP Experience in the Lao PDR, Cambodia and Vietname", January 2002.

de Reajustamento Estrutural automaticamente contribuem para a redução da pobreza, sem uma análise minuciosa dos possíveis efeitos empobrecedores dessas políticas ao nível de um determinado país. Por exemplo, os PERP não avaliam os efeitos a curto prazo dessas políticas sobre a pobreza e sobre a economia nacional a médio e longo prazos, particularmente os efeitos sobre a procura agregada e sobre a capacidade de crescimento do mercado interno das nações<sup>44</sup>.

Ligado a isso, os PERP não apresentam uma investigação detalhada das opções políticas feitas sob as matrizes ou no Mecanismo de Facilitação do Crescimento e da Redução da Pobreza (PRGF), o mecanismo de empréstimos condicionados para os PERP. Muitas das políticas controversas estão contidas dentro do PRGF e não nos PERP em si. Para os Parceiros, é evidente que os PERP estão subordinados aos acordos do PRGF. É verdade que houve alguns – poucos – casos em que o PERP permitiu a adopção de algumas políticas alternativas (por exemplo, as IFI aceitaram manter a protecção da castanha de caju em Moçambique e a abolição das taxas de frequência escolar na Tanzânia e das taxas de saúde no Uganda). No entanto, na maioria dos países, os PERP e os PRGF são um vínculo que mantém das políticas de Reajustamento Estrutural<sup>45</sup>. Esta percepção é reforçada pelo facto de os PERP serem aprovados apenas se elas contiverem políticas macro-económicas aceitáveis para as IFI (ligadas a condicionalismos).

Nas discussões sobre as políticas macro-económicas dos PERP a sociedade civil foi sempre excluída. Por outro lado, as avaliações críticas acerca das políticas de reajustamento estrutural feitas pela sociedade civil durante as consultas foram por vezes postas de lado, não tendo portanto constado dos relatórios finais

dessas consultas. Nas negociações do PRGF não está previsto nenhum espaço para a participação da sociedade civil. A continuação das políticas de Reajustamento Estrutural nos conteúdos dos PERP/PRGF tem prejudicado a posse dos PERP pela sociedade civil. Há uma necessidade urgente de reconhecimento do impacto negativo das políticas recomendadas e compreensão dos motivos por que países como a Bolívia, onde as políticas de reajustamento estrutural têm sido seguidas a par e passo, continuam entre os mais pobres e subdesenvolvidos da região.

#### **QUESTÃO-CHAVE #5: OS PERP, OS PRGF E OS CONDICIONALISMOS**

Antes da formulação dos PERP, os funcionários do Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional argumentaram que logo que o PERP entrasse em vigor, os condicionalismos para o HIPC reforçado seriam removidos e substituídos pelo PERP nacional. Porém, tal não aconteceu. Enquanto os PERP em si estão ligados a um número limitado de condicionalismos, os acordos do PRGF continuam a impor condicionalismos em termos de políticas macro-económicas. O estudo da AFRODAD na Tanzânia constatou que a matriz reforçada do HIPC continha 30 condicionalismos, dos quais 25 estavam inseridos no PRGF e 5 no PERP<sup>46</sup>. Adicionalmente, os condicionalismos dos PERP e PRGF são impostos do exterior e rigorosamente aplicados como nunca, tal como o demonstra a experiência da Zâmbia. Depois de a sociedade civil Zambiana ter exigido o cancelamento da privatização da empresa de electricidade e de um banco nacional, o Presidente respondeu com uma declaração que se opunha à qualquer outra privatização. Então o representante local do FMI reagiu advertindo que a Zâmbia poderia perder um bilião de dólares norte-americanos de alívio à dívida no âmbito da iniciativa HIPC, caso as privatizações não prosseguissem<sup>47</sup>.

<sup>44</sup> EICP-ESPACIO DE INCIDENCIA CONTRA LA POBREZA. "Plan of Action 2003-2005" August 2003.

<sup>45</sup> AFRODAD "Africa's Experience with the PRSP Content and Process. (Draft Report)" Synthesis Report for 10 African countries: Burkina Faso, Mauritania, Uganda, Tanzânia, Malawi, Mozambique, Ghana, Kenya, Rwanda and Zambia) 2003.

<sup>46</sup> AFRODAD "Africa's Experience with the PRSP Content and Process. (Draft Report)" Synthesis Report for 10 African countries: Burkina Faso, Mauritania, Uganda, Tanzânia, Malawi, Mozambique, Ghana, Kenya, Rwanda and Zambia) 2003.

<sup>47</sup> Ibid

A formulação de políticas macro-económicas continua a ser dominada pelas condições impostas pelas IFI através do PRGF, com as políticas do desenvolvimento social elaboradas sob os PERP a manterem-se numa posição subalterna.

#### **QUESTÃO-CHAVE #6: O PERP E AS PRIVATIZAÇÕES**

As privatizações são enfaticamente recomendadas pelas IFI, e estão a ser implementadas através de muitos PERP e PRGF, apesar da forte demanda da sociedade civil para uma mudança destas políticas. Os Parceiros têm questionado seriamente as privatizações, pois em muitos países a venda de empresas públicas não tem sido lucrativa e tem arrastado consigo consequências negativas. Longe de contribuírem para a redução da pobreza, a privatização dos serviços públicos como água e electricidade levaram ao agravamento do custo de vida e, conforme ilustra o caso Zambiano, resultaram no aumento da pobreza sobretudo através da perda de emprego. A sociedade civil Zambiana sublinha que não se devia fazer mais privatizações até que sejam efectuadas e tornadas públicas auditorias financeiras completas às privatizações já concluídas<sup>48</sup>. Em Moçambique, a privatização tem tido um impacto social negativo e o crescimento não tem trazido melhorias na vida dos pobres. Pelo contrário, o fosso entre os ricos e os pobres aumentou, enquanto a redistribuição dos rendimentos continua fraca<sup>49</sup>. Na América Central as privatizações geraram muitas críticas populares, uma vez que apenas resultaram na simples transferência do monopólio estatal para mãos privadas, sendo a qualidade dos serviços precária e os preços elevados<sup>50</sup>.

#### **QUESTÃO-CHAVE #7: PERP E O COMÉRCIO**

A liberalização do comércio e do acesso aos mercados é um padrão integrado no pacote do Reajustamento Estrutural e está incluído em muitas matrizes políticas dos PERP. Este é o caso do Vietname onde existe

uma grande dependência em relação às exportações, especialmente de arroz e outras culturas de rendimento, como meio de aumentar as receitas nacionais. Os PERP não privilegiam o carácter recíproco do comércio e as matrizes não indicam as políticas que possam ajudar os países a lidar melhor com o crescente fluxo de importações causado pela liberalização. Na Ásia, os PERP nem sequer fornecem uma análise sobre o que os países perderiam, ou como é que as suas populações mais vulneráveis ficariam afectadas pela liberalização se tais medidas forem aplicadas sem primeiro adoptar mecanismos de protecção necessários para garantir segurança para os produtores e consumidores locais. No Vietname, em vez de apoiar a segurança alimentar local e nacional, ou mesmo o potencial de alívio à fome através da auto-suficiência alimentar, o PERP centra a sua estratégia na produção e exportação de produtos<sup>51</sup>. No Camboja, embora a política comercial seja qualificada de favorável aos pobres, as ONG ainda não vêem uma correlação positiva entre o tipo de estratégia proposto e a redução real da pobreza no país. A elaboração de estratégias de desenvolvimento deve dar tempo suficiente para uma análise participativa do seu impacto e para consultas extensivas junto das comunidades que poderiam ser mais afectadas por essas estratégias. A política comercial só beneficiará os pobres caso os aspectos do ritmo, sequência e de distribuição da reforma das políticas comercial e económicas forem cuidadosamente consideradas<sup>52</sup>.

#### **QUESTÃO-CHAVE #8: FUGA ÀS QUESTÕES DE EQUIDADE**

O Parceiros consideram que questões essenciais relativas à equidade têm sido evitadas nos PERP e que, geralmente, os PERP possuem um nível bastante fraco de abordagem dos assuntos de equidade. Por exemplo, o problema da redistribuição de terras é quase ignorado em muitas estratégias, apesar da

<sup>48</sup> Jubilee-Zambia / Dept Project, by Mphuka, Chrispin "HIPC Study: The Case of Zambia". December 2002.

<sup>49</sup> Mozambique Debt Group, "Position of the Mozambican Debt Group on the PERP Process", March 2003.

<sup>50</sup> Views From CSO, including FOSDEH contained in: TROCAIRE "PRSP Update, December 2002, Central America, Honduras and Nicaragua" December 2002.

<sup>51</sup> FOCUS ON THE GLOBAL SOUTH, Roy Chavez/Maluan, Jenina and Guttal, Shalmali "Structural Adjustment on the Name of the Poor. The PRSP Experience in the Lao PDR, Cambodia and Vietname", January 2002.

<sup>52</sup> Cooperation Committee for Cambodia, NGO Forum on Cambodia and Medicam "NGO Statement to the 2002 Consultative Group Meeting on Cambodia" Phnom Penh, 19-21 June 2002.

extrema desigualdade em termos de posse de terra e do potencial da reforma agrária em contribuir para a redução da pobreza e apesar de os pobres apoiarem a redistribuição de terras e a redução das taxas do seu uso e aproveitamento. Pelo contrário, os PERP propugnam pelo desenvolvimento de mercados de terra e pela formalização da propriedade de terra, o que, no contexto da extrema desigualdade de posse da terra, pode agravar os problemas de acesso à terra. Em muitos casos, os problemas da pobreza são vistos como simplesmente uma questão de “não ter” sem modificar as políticas económicas que condicionam a produção da riqueza, distribuição e redistribuição dos rendimentos. Por exemplo, na Nicarágua inicialmente a sociedade civil rejeitou a definição da pobreza dada pelo governo e criticou as estatísticas e os indicadores relacionados com a pobreza por considerá-los irrealistas e excessivamente positivos<sup>53</sup>. Mais ainda: embora a corrupção seja um problema sério que impede a redução da desigualdade e da pobreza, em muitos PERP nacionais não há o reconhecimento do impacto desta questão sobre a pobreza e nem existem planos de a combater.

#### **QUESTÃO-CHAVE #9:FALTA DE MEDIDAS ESPECIAIS PARA GRUPOS VULNERÁVEIS**

“A vulnerabilidade e a marginalização são causas e consequências da pobreza, e a redução da pobreza não pode ser conseguida caso os direitos e as necessidades desses grupos (vulneráveis) não sejam tomadas em conta”<sup>54</sup>. Grupos vulneráveis e marginalizados tais como mulheres, crianças, povos indígenas, pessoas portadoras da deficiência e aquelas infectadas com o HIV/SIDA requerem uma atenção particular na formulação de políticas uma vez que eles enfrentam situações sociais e económicas específicas e são sempre afectados pelo impacto negativo das políticas económicas e sociais.

Embora muitos PERP façam referências à importância de eliminar o fosso em termos de género, geralmente eles não contêm políticas claras quanto às formas de integrar a mulher nos esforços do desenvolvimento e de ela contribuir na redução da pobreza. No Camboja, ainda que passos importantes visando melhorar as questões do género tenham sido dados através do Documento Final sobre a Estratégia Nacional de Redução da Pobreza, e embora os problemas da violência contra a mulher sejam reconhecidos, são necessárias soluções concretas em termos de legislação e medidas políticas<sup>55</sup>. No caso do Bangladesh, a meta do PERP Bengali é “reduzir o número de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza”. É significativamente simbólico que a meta não seja sensível ao género e nem tome em consideração formas adequadas de eliminar as desigualdades nesta matéria. Continua sem resposta a questão de como é que os PERP vão orientar e aumentar o crescimento favorável à mulher<sup>56</sup>. As mulheres não foram consideradas na elaboração das políticas económicas ou nas políticas do desenvolvimento rural; os grupos femininos não foram incluídos nas consultas sobre orçamento, nem sequer foi mencionada a necessidade de as mulheres terem salário igual ao do homem sob a iniciativa destinada a reforçar os salários das zonas rurais ou tomadas quaisquer medidas específicas<sup>57</sup>.

Ainda que esteja a aumentar o reconhecimento nos PERP da ameaça representada pelo HIV/SIDA, e embora no Camboja se registem progressos quanto a os aspectos essenciais da programação das acções contra o HIV/SIDA, em muitos países não existem estratégias claras para enfrentar o problema e há uma necessidade de, constantemente, se expandirem e melhorarem as intervenções neste campo<sup>58</sup>.

<sup>53</sup> TROCAIRE “PRSP Update, December 2002, Central America, Honduras and Nicaragua” December 2002.

<sup>54</sup> Cooperation Committee for Cambodia, NGO Forum on Cambodia and Medicam “NGO Statement to the 2002 Consultative Group Meeting on Cambodia” Phnom Penh, 19-21 June 2002.

<sup>55</sup> Para as medidas tomadas a este respeito veja: NGO Forum on Cambodia “A Rapid Assessment of the NGO Statement to the 2002 CG Meeting and the Final Draft of Cambodia’s National Poverty Reduction Strategy” June 2003.

<sup>56</sup> STEPS TOWARDS DEVELOPMENT. “National Dialogue on Gender and the PRSP report and Recommendations”. November 26 2002.

<sup>57</sup> M.M.Akash “Brief Note on the PRSP Process on Bangladesh” Presidente do People’s Empowerment Trust.

<sup>58</sup> Cooperation Committee for Cambodia, NGO Forum on Cambodia and Medicam “NGO statement to the 2002 Consultative group Meeting on Cambodia” Phnom Penh, 19-21 June 2002.

# Conteúdo dos PERP: Recomendações

Os Parceiros apresentam várias recomendações aos governos, à sociedade civil e aos doadores no que respeita ao conteúdo dos PERP.

## RECOMENDAÇÕES AOS GOVERNOS

Em relação à abordagem do paradigma político, os governos deviam:

- A estrutura das políticas macro-económicas devia colocar a redução da pobreza no centro dos objectivos e metas do desenvolvimento.
- Procurar um quadro analítico alternativo dos programas de Reajustamento Estrutural e estabelecer alianças com os outros governos que igualmente procuram políticas alternativas.
- Incluir uma análise compreensiva e multidimensional da pobreza, acrescida de uma análise sobre como essas dimensões são afectadas pelo crescimento, políticas públicas, quadros institucionais e choques exógenos, bem como os nós de estrangulamento do crescimento e da redução da pobreza.
- Identificar, em colaboração com a sociedade civil, os objectivos relativamente à pobreza e depois identificar as políticas e os projectos para concretizar esses objectivos. As políticas nacionais deviam responder às necessidades nacionais.
- Examinar os efeitos previstos ou esperados das várias opções em termos de políticas a fim de identificar aquelas políticas com maior probabilidade de produzir impacto positivo sobre a pobreza. Estudar as possíveis incompatibilidades entre as políticas macro-económicas e as da redução da pobreza.
- Dar uma atenção adequada às questões relativas ao uso e aproveitamento da terra, discriminação de género, às necessidades das populações indígenas, das pessoas portadoras de deficiência e à crise do HIV/SIDA. Tal exercício deve incluir medidas de monitoria do impacto das políticas prescritas sobre esses grupos vulneráveis.
- Estabelecer medidas específicas para assegurar a igualdade de género, eliminar todas as formas de opressão contra as raparigas e para garantir a participação da mulher. O documento devia abordar as necessidades práticas e estratégicas da mulher.
- Apresentar de forma desagregada os dados (estatísticos) sobre a pobreza consoante a idade e o sexo e incluir planos de acção para reduzir a pobreza que afecta a infância. Os pontos de vista das crianças e dos jovens deviam ser tomado a sério e, assim, estarem reflectidos no conteúdo dos PERP.
- Destacar a abordagem do desenvolvimento humano, com maior ênfase na capacitação sobretudo entre os grupos vulneráveis no pressuposto de que a capacitação ajuda a alargar a base económica, resultando em índices de crescimento mais elevados e sustentáveis.
- Elaborar uma abordagem de longo prazo de redução da pobreza que permitam a criação de capacidades, especialmente nos níveis mais baixos da estrutura descentralizada.

## RECOMENDAÇÕES À SOCIEDADE CIVIL

Quanto ao conteúdo das políticas dos PERP, a sociedade civil devia:

- Incentivar a formulação de um quadro alternativo de desenvolvimento.
- Identificar e promover as boas práticas da redução da pobreza.
- Sendo os PERP um dos vários documentos das políticas governamentais, sempre que questões importantes não possam ser neles incluídos, é necessário advogar para que tais assuntos sejam incluídos em outros documentos relevantes.

## RECOMENDAÇÕES AOS DOADORES

Relativamente ao ambiente das políticas dos PERP, os doadores deviam:

- Repensar as políticas de Reajustamento Estrutural e procurar políticas alternativas.

- Tornar coerentes as estratégias sob o Mecanismo de Facilitação do Crescimento e da Redução da Pobreza (PRGF) com as estratégias desenhadas para conseguir os objectivos da redução da pobreza estabelecidas nos PERP.
- Especificar a quantidade dos recursos adicionais disponíveis de modo que os planos possam ser proporcionais aos recursos.
- Expor as boas práticas em termos de políticas e apoiar programas de intercâmbio .
- Ajudar a resolver os problemas de origem externos como o acesso aos mercados para os países em desenvolvimento, promovendo o comércio justo e exigir que os países desenvolvidos cumpram com as quotas da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento.

# Implementação e monitoria dos PERP: Perspectivas e posições

Muitos países estão actualmente na fase de implementação dos seus PERP, o que por si acarreta outros desafios. Alguns desses desafios têm a sua origem na fraqueza de conteúdo dos PERP, enquanto outros se relacionam com o financiamento e com problemas práticos dos sistemas de implementação ou da vontade política. Alguns Parceiros consideram que os PERP estão a ser implementados de forma precária ou então de forma bastante limitada. Apesar dessas dificuldades, os Parceiros constataam que o envolvimento na fase da implementação e monitoria dos PERP criam novos espaços e oportunidades para um trabalho conjunto em novos contextos, certamente uma experiência que vai reforçar as contribuições futuras no processo de formulação de políticas. Diversas recomendações para melhorar os sistemas de implementação e monitoria são seguidamente indicadas.

## QUESTÃO-CHAVE #1: UMA BASE FRACA DE IMPLEMENTAÇÃO

Um dos aspectos fulcrais de um PERP é que este devia ser orientado para determinados resultados: identificar as consequências desejadas e planificar a rota para as alcançar. Assim, os PERP deviam fornecer uma clara priorização das intervenções políticas e quadros claros de implementação; deviam ainda esboçar as formas de contornar os constrangimentos à implementação e fornecer os indicadores e os mecanismos de monitoria através dos quais os PERP serão avaliados. Os Parceiros consideram que frequentemente os PERP não conseguem satisfazer estes aspectos, o que resulta em resultados negativos da implementação.

## Falta de priorização das políticas e das acções

As questões prioritárias dentro dos PERP são surpreendentemente semelhantes em quase todos os países: educação, saúde, agricultura, água

e saneamento, infra-estruturas económicas e o meio ambiente<sup>59</sup>. Contudo, dentro desses assuntos alargados, há uma lacuna na provisão de linhas mestras quanto às prioridades, especialmente onde existe um conflito entre o crescimento económico e a protecção do meio ambiente e o desenvolvimento social, ou onde há reivindicações sectoriais sobre os recursos. O processo de definição de prioridades pressupõe a identificação de um conjunto limitado de objectivos específicos e a subsequente identificação das políticas e dos projectos virados a esses objectivos. Embora os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio fixados pelas Nações Unidas ofereçam um bom ponto de partida para a definição desses objectivos, eles devem ser localizados e revistos para reflectirem as prioridades identificadas pelos próprios pobres. É necessário muito trabalho a fim de identificar quais as políticas poderão produzir maior impacto sobre a pobreza, dando-lhes prioridade de investimento. Nas Honduras, os Parceiros consideram que a planificação e a definição de prioridades continuam obscuros e que o PERP oferece um quadro irrealista e pouco praticável que não permite a canalização dos projectos prioritários concebidos a nível local, municipal e nacional. Por isso, os Parceiros consideram necessário rever a estratégia e o plano de investimentos para evitar a má utilização dos recursos<sup>60</sup>.

É igualmente importante dirigir estratégias aos grupos mais necessitados. As estratégias dos PERP não conseguem ter com o alvo as populações mais pobres. Na América Central foram identificadas situações em que os departamentos ou províncias com os mais elevados índices da pobreza não recebem a grande parcela dos recursos resultantes do alívio da dívida. A tarefa não consiste em acrescentar mais coisas à já muito cheia agenda política, mas sim em priorizar medidas políticas-chave para

<sup>59</sup> AFRODAD "Africa's Experience with the PRSP Content and Process. (Draft Report)" Synthesis Report for 10 African countries: Burkina Faso, Mauritania, Uganda, Tanzânia, Malawi, Mozambique, Ghana, Kenya, Rwanda and Zambia) 2003.

<sup>60</sup> EICP-ESPACIO DE INCIDENCIA CONTRA LA POBREZA. "Plan of Action 2003-2005" Agosto de 2003 e "Comentarios de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) Ante el Consejo Consultivo de la ERP sobre el Informe de Avances y Actualización Estrategia de Reducción de la Pobreza". Honduras.

ações imediatas e em rever as metodologias usadas para atingir os beneficiários<sup>61</sup>.

### **Estruturas fracas de implementação e constrangimentos do sector público**

A ligação entre os documentos dos PERP e outros instrumentos de planificação como o orçamento é inadequada. Fraca é também a conexão entre a fixação do orçamento e as despesas reais. Sem essas ligações, os PERP vão redundar num fracasso.

Outra preocupação na implementação – e uma fragilidade em quase todos os PERP – é a coordenação entre os níveis local e central dos governos. Em muitos países a capacidade das autoridades descentralizadas continua fraca, o que aumenta o risco do fracasso quando os PERP estão na fase de implementação. A essência da implementação encontra-se a nível local, sendo por isso necessários governos locais fortes e capazes. No entanto, esta necessidade não parece estar a ser bem tratada nos PERP. As contradições entre a planificação central e a planificação local ou descentralizada têm que ser resolvidas, e os planos de desenvolvimento das autoridades locais e municipais devem ser consistentes e coordenados com os PERP (e vice versa).

A experiência dos Parceiros demonstra que nas Honduras o processo da descentralização não é suficientemente forte e que os ministérios agem sem coordenação com os governos locais. Os constrangimentos que os municípios enfrentam na implementação são particularmente visíveis porque é a nível municipal que os projectos são implementados<sup>62</sup>.

Em termos de constrangimentos do sector público, as OGN no Camboja constata três maiores impedimentos à eficiência da prestação de serviços

do sector público: baixos salários e subsídios, níveis exacerbados de corrupção e o carácter irregular e imprevisível da libertação de fundos<sup>63</sup>. Aliás, o fosso entre os fundos orçamentais e o seu desembolso efectivo está a bloquear quaisquer ganhos das reformas políticas e a contribuir para a desilusão entre os interessados<sup>64</sup>. Outras preocupações levantadas pelos Parceiros têm a ver com o baixo nível de gastos nos sectores sociais prioritários tais como a saúde e a educação, burocracia (excessiva) e insuficiência e ineficiência dos quadros. Estas questões não são devidamente tratadas nos PERP. São problemas cuja solução deve ser prioritária, já que deles dependem as outras componentes do plano. Impõe-se a necessidade de haver estratégias e indicadores claros para a reforma do sector público, reforma salarial, libertação de fundos e boa governação.

### **Falta de sistemas e indicadores claros de monitoria**

A monitoria é extremamente importante pelo facto de, no passado, programas bem concebidos terem falhado por não terem sido sujeitos à monitoria. Em vários países a estrutura visando a monitoria dos PERP é bastante fraca. Por outro lado, os parâmetros e os mecanismos de participação da sociedade civil no processo de monitoria não são definidos. Relativamente à África Austral, os Parceiros consideram que as estruturas de monitoria ainda não estão completamente criadas, e que estão ainda por clarificar os elementos a serem monitorados<sup>65</sup>. Na Zâmbia, o Relatório da Sociedade Civil sobre a Redução da Pobreza indica que, embora o governo se disponha a trabalhar com organizações individuais da sociedade civil na implementação de alguns aspectos do PERP, ainda não está claro em que medida essas organizações estarão envolvidas<sup>66</sup>.

<sup>61</sup> Explicado em "Comentarios de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) Ante el Consejo Consultivo de la ERP sobre el Informe de Avances y Actualizacion Estrategia de Reduccion de la Pobreza". Das Honduras e TROCAIRE "PRSPs – Policy & Practice in Honduras and Nicaragua" Contribuição da Trocaire ao processo de revisão do Banco Mundial/FMI, Janeiro de 2002.

<sup>62</sup> "Comentarios de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) Ante el Consejo Consultivo de la ERP sobre el Informe de Avances y Actualizacion Estrategia de Reduccion de la Pobreza". Honduras.

<sup>63</sup> Fórum das ONG sobre o Camboja "Compilation of NGO and Civil Society Comments on the Second Draft of Cambodia's National Poverty Reduction Strategy" Dezembro de 2002.

<sup>64</sup> Fórum das ONG sobre o Camboja "A Rapid Comparison of the NGO Statement to the 2002 CG Meeting and the Final Draft of Cambodia's National Poverty Reduction Strategy" junho de 2003.

<sup>65</sup> REDE PARA A JUSTIÇA ECONÓMICA DA FOCCSIA. "The Extent to Which the Churches and more especially the Church Councils were involved in drawing up and executing the PRSP's" Julho de 2003.

Nas Honduras a sociedade civil considera que os indicadores usados não são realísticos, além de serem demasiado gerais para permitir uma verdadeira avaliação da redução da pobreza; os indicadores deviam ser fraccionados em sectores, género e grupos sócio-económicos<sup>67</sup>. Na Nicarágua, a sociedade civil está preocupada pelo facto de o relatório progressivo do PERP não facilitar uma visão geral da carteira dos projectos do PERP nem especificar a localização dos projectos e os montantes neles envolvidos, o que por enquanto torna difícil qualquer esforço da sociedade civil em monitorar a sua implementação e avaliação<sup>68</sup>.

Alguns Parceiros propuseram estratégias para criar uma melhor estrutura de monitoria. Na Nicarágua, a “Coordenadora Civil” propôs, entre outras coisas, a criação de um fundo especial para o alívio da dívida no âmbito do HIPC a fim de facilitar a monitoria da forma como os recursos são despendidos<sup>69</sup>. No Camboja, o Fórum das ONG considera que o recurso à Avaliação do Impacto Social e sobre a Pobreza das políticas macro poderia prover de um instrumento útil a monitoria e actualização do plano, por acréscimo aos Relatórios Anuais do Progresso sobre a Implementação. Seria também útil se diversas agências efectuassem tais avaliações, uma vez que os resultados poderiam ser comparados e discutidos<sup>70</sup>. Por outro lado, os Parceiros são de opinião que a monitoria devia envolver não só estudos quantitativos e qualitativos, mas também relatórios directos dos trabalhadores (dos projectos de desenvolvimento) e dos próprios pobres.

## QUESTÃO-CHAVE #2:

### O DÉFICIT DE FINANCIAMENTO

A maioria dos países confrontam-se com déficit financeiros para cobrir as suas estratégias de redução

da pobreza. A planificação e a implementação dos PERP está a ser negativamente afectada por esta falta de financiamento e pela dificuldade de prever a disponibilidade de recursos dos doadores. Assim, há um risco de os PERP não passarem de estratégias bem redigidas no papel por causa da escassez dos recursos financeiros. A crise de financiamento deve-se a constrangimentos nacionais, questões económicas externas (tais como a deterioração dos termos da troca comercial), o incumprimento das promessas feitas pelos doadores e a insuficiência do alívio da dívida.

### O alívio da dívida não é suficiente

Já se tornou claro que o alívio da dívida actualmente proporcionado através da HIPC é insuficiente para criar os níveis requeridos de crescimento e de redução sustentável da pobreza. Mesmo assim, os doadores continuam a privilegiar a estratégia da sustentabilidade da dívida, ao invés de trabalhar para o seu cancelamento.

De acordo com um relatório recente do Banco Mundial/FMI sobre a situação do HIPC, depois de atingir o ponto de conclusão e de receber o alívio da dívida, a Zâmbia vai continuar com um peso insustentável da dívida externa e duvida-se que alguma vez este país possa reduzir significativamente o seu volume da dívida, dado que o governo continua a contrair novos empréstimos<sup>71</sup>. Enquanto um país como a Zâmbia paga 130 milhões de dólares em serviço da dívida por ano, o PERP pouco poderá fazer para aliviar a pobreza<sup>72</sup>.

No geral, a maioria dos países inscritos no HIPC vão continuar a ter dívidas externas insustentáveis e, ao mesmo tempo, continuar a aumentar as suas dívidas internas. O aumento da dívida doméstica tem efeitos devastadores nas possibilidades de

<sup>66</sup> Mpepo, P. Bessinati, CSPP “Engagement of Civil society in the Zambian PRSP Process Formulation, Implementation and Monitoring”, documento apresentado no seminário da ZCTU/FES sobre a Orientação Geral para a Estratégia da Redução da Pobreza e o processo Zambiano do PERP. Lusaka, Quinta-feira, 27 de Março de 2003.

<sup>67</sup> EICP-ESPACIO DE INCIDENCIA CONTRA LA POBREZA. “Plan of Action 2003-2005” Agosto de 2003.

<sup>68</sup> TROCAIRE PRSP Update, December 2002, Central America, Honduras and Nicaragua” Dezembro de 2003.

<sup>69</sup> Ibid.

<sup>70</sup> Fórum das ONG do Camboja “A Compilation of NGO and Civil Society Comments on the Second Draft of Cambodia’s National Poverty Reduction Strategy Paper”, Dezembro de 2002.

<sup>71</sup> IMF and World Bank HIPC Status Report, September 2002 in Jubilee-Zambia / Debt Project, por Mphuka, Chrispin “HIPC Study: The Case of Zambia”. Dezembro de 2002.

<sup>72</sup> REDE DA JUSTIÇA ECONÓMICA DA FOCCSIA. “The Extent to Which the Churches and more specifically the Church Councils were involved in drawing up and executing the PRSPs” Julho de 2003.

crescimento económico uma vez que os empréstimos internos contraídos pelo governo retraem os empréstimos privados, reduzindo assim o nível dos investimentos privados internos e ofuscando as possibilidades de redução da pobreza.

Em países como a Bolívia, a braços com uma crise económica, a iniciativa HIPC foi a princípio vista como um programa capaz de tornar sustentável a dívida externa e aumentar os recursos disponíveis para projectos de redução da pobreza. No entanto, HIPC conseguiu apenas tornar-se um meio de diminuir as consequências negativas da crise<sup>73</sup>. Mais ainda: os recursos do alívio não são suficientes sequer para cobrir os efeitos da crise nos orçamentos destinados aos serviços sociais<sup>74</sup>. Na Nicarágua, foi expressa a preocupação de que o orçamento de 2003 dá prioridade ao pagamento da dívida do país, em detrimento das despesas de saúde e educação<sup>75</sup>. O cancelamento da dívida é uma necessidade urgente.

### **Dependência orçamental e o carácter imprevisível do fluxo da ajuda e do alívio da dívida**

Muitos PERP dependem não apenas do dinheiro poupado do alívio da dívida, mas também nos recursos financeiros extraídos do orçamento geral do Estado. Os problemas financeiros são exacerbados quando esses orçamentos dependem de fontes externas de financiamento, como é o caso do Uganda cujos 53% do orçamento provêm de doações e empréstimos externos<sup>76</sup>. Tais níveis elevados de doações não são frequentemente sustentados; por isso os governos se vêem na contingência de rever constantemente os seus orçamentos e as metas dos seus PERP.

Este problema é agravado pelo carácter imprevisível das transferências da ajuda e dos recursos do alívio da dívida. Aliás, as transferências são frequen-

te protelados e por vezes nem chegam a ser feitos. Em países como a Zâmbia, os doadores não têm cumprido as suas promessas, a maioria sob o pretexto de que o governo não consegue satisfazer os condicionalismos. Em 2001, os recursos do HIPC foram protelados forçando o governo Zambiano a contrair empréstimos internamente a fim de poder pagar o serviço da dívida externa<sup>77</sup>.

O atraso na transferência de fundos ou mesmo o incumprimento das promessas dos doadores traduzem-se na não implementação de certos programas. A incerteza e a flutuação do cumprimento das promessas dos doadores torna extremamente difícil a planificação e bloqueia qualquer progresso na redução da pobreza em vários países. Quando um devedor falha o pagamento do serviço da sua dívida é penalizado, mas o mesmo não acontece em relação aos doadores que não cumprem com as suas promessas.

Finalmente, tanto o Banco Mundial como o FMI têm criticado o facto de nenhum dos primeiros PERP a serem concluídos incorporar planos de contingência sobre como proceder na eventualidade de falhas no financiamento. No contexto da incerteza e dos constrangimentos financeiros, a priorização das intervenções do PERP tornase mais crucial do que nunca.

### **QUESTÃO-CHAVE #3: IMPLEMENTAÇÃO NA PRÁTICA**

Dada a fragilidade na definição de prioridades e nas estruturas de implementação, os constrangimentos do sector público, a falta de um sistema de monitoria e de indicadores apropriados a que se junta o défice de financiamento, é duvidoso que possa haver sucessos na implementação do PERP. A experiência dos Parceiros na implementação prática ilustra os problemas encarados.

<sup>73</sup> CEDLA, Proyecto Cntral Ciudadano, Boletín trimestral "Los Tropiezos de la Estrategia antipobreza", Novembro de 2001.

<sup>74</sup> CEDLA, Escobar de Pabón Sílvia "Condicionalidad Externa y Desarrollo. Evaluando la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza". Nr.5, Maio de 2002.

<sup>75</sup> TROCAIRE "PRSP Update, December 2002, Central America, Honduras and Nicaragua", Dezembro de 2002.

<sup>76</sup> Dados do Mutume, Gumisai, "A New Anti-Poverty Remedy for Africa? Adjustment Policies Weaken PRSP Goals, critics charge" Africa Recovery Vol.16, Nr.4, Fevereiro de 2003.

<sup>77</sup> Jubilee-Zambia / Debt Project, by Mphuka, Chrispin "HIPC Study: The Case os Zambia". Dezembro de 2002.

### Fraca priorização na prática

Num contexto em que as prioridades de implementação não estão claramente definidas, a natureza dos condicionalismos leva a que a implementação de políticas macro ligadas a condicionalismos sejam priorizadas, em detrimento das intervenções nas políticas sociais e estruturais favoráveis aos pobres. A isto se pode chamar de exclusão das políticas pró-pobres da pauta das prioridades.

Tendo em conta o conteúdo do PERP, há uma persistente crítica ao facto de não se dar prioridade à redistribuição da riqueza. Nas Honduras, por exemplo, foram priorizadas intervenções fiscais destinadas a alcançar um acordo com o FMI através da reforma fiscal de 2000, facto que trouxe consequências negativas às pequenas e médias empresas e aos níveis do desemprego e da pobreza. De acordo com o governo Hondurenho, a última reforma fiscal “Ley de Equidad Tributaria” pretende ajudar a diminuir o fosso entre os ricos e os pobres. No entanto, os Parceiros argumentam que a equidade continua uma mera formalidade e que nenhuma medida concreta está sendo tomada com vista a redistribuir a riqueza<sup>78</sup>.

### Baixios níveis de implementação

Tal como foi mencionado, as componentes favoráveis aos pobres nas políticas sociais e estruturais são frequentemente relegadas para segundo plano em termos de implementação. Os Parceiros consideram que os níveis de implementação dos aspectos orientados para os pobres nos PERP são baixos. Esta realidade deve-se a vários factores, tais como constrangimentos em termos de capacidade, falta de financiamento. Estas questões de capacitação são agravadas pela de vontade política. Na Nicarágua,

a implementação de acções foi protelada, o que afectou a motivação dos actores sociais envolvidos e a população em geral, além de ter prejudicado a credibilidade da estratégia<sup>79</sup>. Enquanto os PERP não forem implementados e as pessoas não verem melhorias nas suas vidas, os PERP vão ter pouco significado público<sup>80</sup>. Os critérios de avaliação do sucesso ou fracasso dos programas de reformas devem consistir no que acontece aos grupos mais vulneráveis<sup>81</sup>.

### Inadvertência e falta de informação

Para os municípios e as províncias se envolverem activamente na implementação é necessário que tenham informação sobre as estratégias a serem implementadas. Igualmente, sem uma informação pública actualizada, transparente, organizada e fiável não é exequível qualquer forma efectiva de monitoria pela sociedade civil ou mesmo pelo governo.

Na Nicarágua, a crítica geral sustenta que existe uma falta de consciência e de apropriação do PERP a níveis descentralizados dos ministérios relevantes, facto que tem prejudicado a implementação dos projectos. Tem sido difícil coordenar questões diferentes da implementação uma vez que os ministérios relevantes não possuem representantes a nível local. Uma avaliação da implementação em 7 municípios<sup>82</sup> concluiu que, apesar da variação do nível de conhecimento e apropriação da estratégia entre os municípios, no geral a falta de conhecimento tem constituído um obstáculo ao envolvimento das autoridades locais. Contudo, o estudo concluiu também que atitudes positivas orientadas à partilha de informações foram promovidas.

### Constrangimentos metodológicos

Os parceiros constataram a existência de con-

<sup>78</sup> “Comentarios de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG’s) Ante el consejo Consultivo de la ERP sobre el Informe de Avances y Actualizacion Estrategia de Reduccion de la Pobreza”. Honduras.

<sup>79</sup> Proyecto Fomento de la Participación de la sociedad Civil en el Monitoreo, Seguimiento y Retroalimentación de la ERCERP (ADM, FUNDEMUNI, INGES, INPRHU, IMC, IPADE, ODESAR) “Segundo Informe de Avance M&S ERCERP en los 7 municipios de seguimiento” Nicaragua, Abril de 2003.

<sup>80</sup> REDE PARA A JUSTIÇA ECONÓMICA DA FOCCSIA. “The Extent to Which the Churches and more specifically the Church Councils were involved in drawing up and executing the PRSPs” Julho de 2003.

<sup>81</sup> Comité de Cooperación para o Camboja, Fórum das ONG sobre ambodja e Medicam “NGO Statement to the 2000 Consultative Group Meeting on Cambodia” Phnom Penh, 19-21 de Junho de 2002.

<sup>82</sup> Feita sob o projecto “Proyecto Fomento de la Participación de la Sociedad Civil en el Monitoreo, Seguimiento y Retroalimentación de la ERCERP (ADM, FUNDEMUNI, INGES, INPRHU, IMC, IPADE, ODESAR) Nicaragua, Abril de 2003. Os municípios incluídos são: Maipaisillo, Dipilto, Camoapa, Pueblo Nuevo, Puerto Cabezas, San Ramon e Telpaneca.

strangimentos relacionados com a distribuição de fundos. Na Bolívia, por exemplo, uma análise detalhada da distribuição de recursos resultantes do alívio da dívida mostra que as regiões com os mais elevados índices de pobreza não recebem porções significativas desses recursos. O facto explica-se pela metodologia usada, que dá maior peso ao tamanho da população e não às necessidades reais, prejudicando a designação de fundos aos municípios pequenos e pobres. Municípios com uma população dispersa e dependentes da agricultura de subsistência deviam ser prioritários. Se esta situação não for modificada, a longo prazo o país vai enfrentar um maior êxodo rural<sup>83</sup>.

#### **Fracasso na utilização das capacidades locais**

Os Parceiros na Nicarágua sentem que a estratégia não está a servir-se das capacidades locais<sup>84</sup>. Por exemplo, a contratação de pessoal para trabalhar na implementação de programas e projectos é feita a nível dos departamentos (ministeriais) em vez de se dar oportunidade aos residentes dos municípios. De igual modo, os produtos que poderiam ser adquiridos nos mercados locais são fornecidos a partir do nível central, o que bloqueia a via para o desenvolvimento local.

#### **Falta de vontade política e do acompanhamento**

Nas Honduras, um trabalho da consultoria tinha sido feito para produzir uma abordagem de género destinada à formulação de políticas públicas e à planificação orçamental e operativa. Contudo, uma vez terminada a consultoria as questões não tiveram seguimento<sup>85</sup>. Isto mostra a falta de continuidade das políticas, a má utilização de fundos e um défice de cometimento político em relação ao tópico de género.

#### **QUESTÃO-CHAVE #4:**

##### **NOVO ESPAÇO PARA A SOCIEDADE CIVIL**

Um dos desenvolvimentos positivos consiste no facto de a fase de implementação ter aberto espaço para os actores locais trabalharem juntos de uma maneira nova sobre questões da pobreza e do desenvolvimento. Nos municípios estudados na Nicarágua, a monitoria da implementação deu, pela primeira vez, espaço aos membros da comunidade organizados em Comités do Desenvolvimento Municipal de proporem alternativas de desenvolvimento para os seus municípios. Resultou também em avaliações participativas da pobreza, que permitiram que os vários actores sociais identificassem os maiores problemas de pobreza e de vulnerabilidade (incluindo os aspectos culturais, ecológicos e de meio ambiente). Permiteu-lhes ainda avaliar os factores que poderiam contribuir na redução dos níveis de pobreza nos seus municípios<sup>86</sup>. Algumas das propostas que surgiram durante os trabalhos de implementação dos projectos específicos do ERCERP (PERP) oferecem uma base útil para propostas que no futuro poderiam ser integradas nos planos locais de desenvolvimento.

<sup>83</sup> Extraído do artigo: CEDLA, Proyecto Control Ciudadano. Boletín trimestral "os Tropiezos de la Estrategia Antipobreza", Novembro de 2001.

<sup>84</sup> Proyecto Fomento de la Participación de la sociedad Civil en el Monitoreo, Seguimiento y Retroalimentación de la ERCERP (ADM, FUNDEMUNI, INGES, INPRHU, IMC, IPADE, ODESAR) Nicaragua, Abril de 2003.

<sup>85</sup> "Comentarios de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) Ante el consejo Consultivo de la ERP sobre el Informe de Avances y Actualización Estrategia de Reducción de la Pobreza". Honduras.

<sup>86</sup> Proyecto Fomento de la Participación de la sociedad Civil en el Monitoreo, Seguimiento y Retroalimentación de la ERCERP (ADM, FUNDEMUNI, INGES, INPRHU, IMC, IPADE, ODESAR) Nicaragua, Abril de 2003.

# Implementação e Monitoria dos PERP: Recomendações

## RECOMENDAÇÕES AOS GOVERNOS

Eis os aspectos a incluir nos documentos do PERP para ajudar o processo de implementação:

- Definir políticas e projectos prioritários, em colaboração com a sociedade civil, reconhecendo a limitação de fundos e os compromissos necessários na sua distribuição pelos ministérios.
- Assegurar a clarificação das implicações orçamentais dos planos com as acções prioritárias definidas.
- Incluir uma análise dos principais constrangimentos do sector público e a maneira de suplantá-los.
- Estabelecer uma articulação entre os PERP e outros instrumentos nacionais e provinciais de planificação (por exemplo, o orçamento geral do Estado, estratégias sectoriais). Melhorar a consistência dos planos nacionais e locais de desenvolvimento.
- Elaborar indicadores aceitáveis e mecanismos claros de monitoria, sendo as taxas de desemprego um dos indicadores importantes dos avanços e retrocessos no PERP.
- Estabelecer e incluir calendários claros e uma divisão igualmente clara de responsabilidades.
- Elaborar uma abordagem integrada aos objectivos da redução da pobreza que inclua não só uma perspectiva sectorial, mas também uma perspectiva territorial.
- Promover uma planificação local adequada e melhor organizada.
- Recorrer de forma apropriada às capacidades e aos mercados locais na implementação dos projectos. As despesas públicas deviam ser usados na promoção do crescimento local usando os mercados e os recursos humanos locais, em vez de trazer tudo do governo central. Esta será uma acção concreta contra a pobreza.
- Aumentar a disseminação da informação de tal maneira que todos os sectores envolvidos possam ter o conhecimento necessário e possam ajudar na identificação de soluções.
- Melhorar os sistemas de informação para permitir a aprendizagem mútua: as acções desenvolvidas numa região deviam chegar ao conhecimento de todas as organizações sociais relevantes para se evitar a duplicação de esforços.
- Reforçar a revisão das despesas públicas e dos mecanismos orçamentais; garantir uma distribuição adequada de fundos e estabelecer um esquema pontual e transparente do desembolso dos recursos financeiros.
- Desenvolver bancos de dados completos e actualizados de todos os projectos relacionados com a redução da pobreza.

Recomendações aos governos a respeito da implementação dos PERP:

- Reforçar os mecanismos institucionais através do estabelecimento de Pontos Focais da Pobreza coordenados com outras agências.
- Os ministérios deviam trabalhar mais estreitamente com os funcionários e outras pessoas dos municípios na formulação e implementação de estratégias, uma vez que eles conhecem melhor as realidades locais.
- Os ministérios deviam reforçar a sua presença nos municípios a fim de acompanhar os processos a nível municipal.

Recomendações aos governos a respeito da monitoria dos PERP:

- Aumentar a disseminação da informação ao público e a todos os sectores envolvidos em línguas locais, usando tanto os meios electrónicos como a imprensa para que os agentes de implementação e os beneficiários dos projectos tenham o conhecimento necessário e se envolvam na identificação de soluções.
- São necessárias avaliações prévias e posteriores dos impactos sociais.
- (No caso da Nicarágua) Institucionalizar os processos de monitoria desenvolvidos nos municípios para que os instrumentos obtidos através dessa experiên-

cia possam ser usados para acompanhar e monitorar futuras políticas a serem adoptados pelo governo central, pelas autoridades locais e pelas organizações da sociedade civil.

- Os fundos para a monitoria da implementação dos projectos deviam abranger tanto os agentes de implementação como os beneficiários.

Recomendações aos governos a respeito do défice financeiro:

- O alívio da dívida não é suficiente! Organizem-se internamente e juntem-se aos outros governos para advogar pelo cancelamento da dívida.
- Lutar para que os PERP sejam desligados da iniciativa HIPC.
- Relacionar de forma efectiva a definição das prioridades aos constrangimentos e cenários orçamentais.

### RECOMENDAÇÕES À SOCIEDADE CIVIL

No que respeita à implementação e monitoria dos PERP a Sociedade Civil devia:

- Identificar grupos fortes da sociedade civil que possam trabalhar juntos como uma equipa independente de vigilância para monitorar o processo de formulação e implementação dos PERP. As ONG precisam de encontrar novas formas de se organizarem para poderem trabalhar de uma maneira mais efectiva com os órgãos sectoriais e ministeriais, particularmente em termos de promover uma perspectiva integral das questões de interesse geral.
- Promover uma planificação local adequada e melhor organizada.
- Conceber instrumentos de rápida avaliação (em cooperação com os governos) para que as organizações locais possam, por si, monitorar os níveis da pobreza para avaliar os impactos das estratégias nas comunidades locais.
- Desenvolver indicadores adicionais da redução da pobreza como complemento àqueles que constam

do PERP. Os indicadores adicionais poderão consistir (também) em desagregar os indicadores macro consoante a riqueza, o género, a localização geográfica, o sector económico e/ou outros de particular preocupação.

- Monitorar a implementação através de diversos métodos, tais como o seguimento das despesas e a monitoria da pobreza.
- Disseminar os resultados da monitoria da implementação dos projectos por todos os agentes implementadores e por todos os beneficiários.
- As ONG solidamente estabelecidas nas principais cidades deviam estreitar as suas ligações com as ONG e outros actores do desenvolvimento nas províncias para que possam ajudar nas questões de monitoria e dar assistência em termos de monitoria a nível nacional.
- Estabelecer, manter e reforçar linhas abertas de comunicação com os ministérios relevantes.

### RECOMENDAÇÕES AOS DOADORES

Relativamente à implementação e monitoria dos PERP os doadores deviam:

- Desligar os PERP da iniciativa HIPC.
- Promover e providenciar o cancelamento da dívida.
- Pressionar os governos a definir prioridades, a procurar consensos sobre as acções a serem tomadas nos diversos municípios de modo a evitar a dispersão dos recursos e a duplicação dos esforços.
- Avançar na criação de uma perspectiva integral. Apoio orçamental é melhor do que apoios direccionados a projectos específicos com um impacto e continuidade incertas a longo prazo.
- Os doadores devem garantir que os seus fundos estão a ter impacto positivo sobre os pobres e sobre os grupos vulneráveis e que não estão a alimentar a corrupção, nem a violar os direitos das comunidades afectadas pelos projectos.

# Fontes

## ESTUDOS ENVOLVENDO VÁRIOS PAÍSES

### Documentação dos Parceiros

AFRODAD “Comparative Analysis of Five African Countries with Completed PRSP” (Burkina Faso, Mauritania, Mozambique, Tanzania and Uganda) 2002.

AFRODAD “Africa’s Experience with the PRSP Content and Processes. (Draft Report)” Relatório-síntese de dez países Africanos: Burkina Faso, Mauritânia, Uganda, Tanzânia, Malawi, Moçambique, Ghana, Quênia, Ruanda e Zâmbia. 2003

AFRODAD “Civil Society Participation in the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Process: A Synthesis of Five Studies Conducted in Burkina Faso, Mauritania, Mozambique, Tanzania and Uganda” Abril de 2002

AFRODAD “Workshop Report of PRSP Strategic Meeting: Process and Content of the Five African Countries with Full PRSPs” Harare, Zimbabwe, Abril de 2002.

REDE DA JUSTIÇA ECONÓMICA DA FOCCSIA. “The extent to which the churches and more specifically the Church Councils were involved in drawing up and executing the PRSPs” Julho de 2003.

### Outras fontes

CHRISTIAN AID, Painter Genevive “Quality Participation in Poverty Reduction Strategies: Experiences from Malawi, Bolivia and Rwanda” Abril de 2002.

FOCUS ON THE GLOBAL SOUTH, roy chavez Maluan, JeninanGuttal, Shalmali “Structural Adjustment on the Name of the Poor: The PRSP Experience in the Lao PDR, Cambodia and Vietnam” Janeiro de 2002.

Mutumi, Gumisai, “A New Anti-Poverty Remedy for Africa? Adjustmanet Policies Weaken PRSP Goals, critics charge” African Recovery Vol 16, #4. Fevereiro de 2003.

TROCAIRE “PRSPs-Policy & Praticice in Honduras and Nicaragua” Contribuição da TROCAIRE ao processo de revisão dos PERP prescrito pelo Banco Mundial e pelo FMI, Janeiro de 2002.

TROCAIRE “PRSP Update, December 2002, Central America, Honduras and Nicaragua” Dezembro de 2002.

**BANGLADESH****Documentação dos Parceiros**

M.M. Akash “Brief Note on the PRSP Process on Bangladesh”, Presidente do People’s Empowerment Trust.  
(Nenhuma outra fonte foi consultada)

STEPS TOWARDS DEVELOPMENT. “National Dialogue on Gender and the PRSP: Report and Recommendations”. 26 de Novembro de 2002.

**BOLÍVIA****Documentação dos Parceiros**

CEDLA Rosell, Pablo “Dialogo Nacional 2000: Dialogo sobre Pobreza o Pobreza de un Dialogo?” Nr.1.  
Novembro de 2000.

CEDLA. Aguirre, Álvaro; Espada, Juan Luis “Problemas de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza”  
Nr.3, Fevereiro de 2001.

CEDLA “Y Después del Diálogo qué? Pecepciones, Valoraciones y Expectativas de la Spiedad Civil sobre  
el Diálogo Nacional 2000 y la Estrategia de Reducción de la Pobreza” Nr.4, Fevereiro de 2001

CEDLA, Ecoabar de Pabón Silvia “Condicionalidad Externa y Desarrollo: Evaluando la Estrategia Boliviana  
de Reducción de la Pobreza”. Nr. 5, Maio de 2002

CEDLA, Proyecto Control Ciudadano, Boletin trimestral “Los Tropiezos de la Estrategia Antipobreza”,  
Novembro de 2001.

**Outras fontes**

CHRISTIAN AID, “Participating in Dialogue? The Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza”,  
Janeiro de 2002.

**BURKINA FASO****Documentação dos Parceiros**

(Veja os estudos da AFRODAD acima indicados sobre vários países)

**Outras fontes**

DIAKONIA, Harsmar Mats “Poverty Reduction Strategy Process in Burkina Faso: Some Observations”  
Janeiro de 2002.

## CAMBOJA

### Documentação dos Parceiros

Fórum das ONG sobre o Camboja em representação da Coligação das ONG Asiáticas (ANGOC) para o Grupo de Trabalho da Região da Ásia Oriental e do Pacífico sobre o Banco Mundial. “Rapid Assessment of the PRSP Process in Cambodia: Two Banks, Two processes, Two Documents” Setembro de 2001.

Fórum das ONG sobre o Camboja “NGO Comments on Contents of the I-PRSP” Novembro de 2000.

Fórum das ONG sobre o Camboja “Results of Inicial Discussions among NGOs/CSOs on the National Poverty Reduction Strategy of Cambodia” Novembro de 2000.

Fórum das ONG sobre o Camboja “A Rapid Comparison on the NGO Statement to the 2002 Meeting and the Second Draft of the PRSP in Cambodia” Novembro de 2002.

Fórum das ONG sobre o Camboja “Discurso da Sra. Siv Senith, Representante-Adjunta, durante o Lançamento Provincial da Estratégia Nacional de Redução da Pobreza”, Março de 2003.

Fórum das ONG sobre o Camboja “A Compilation of NGO and Civil Society Comments on the Second Draft of Cambodia’s National Poverty Strategy Paper” Dezembro de 2002.

Fórum das ONG sobre o Camboja “PRSPs in non-HIPC Countries – the Case of Cambodia” Presentation, Abril de 2003. Fórum Social da Dívida Externa e Desenvolvimento das Honduras (FOSDEH) “Process and Experience For the Preparation of a Poverty Reduction Strategy Paper in Honduras” Honduras, Outubro de 2001.

Comité de Cooperação para o Camboja, Fórum das ONG sobre o Camboja e Medicam “NGO Statement to the 2002 Consultative Group Meeting on Cambodia”, Phnom Penh, 19-21 de Junho de 2002.

Fórum das ONG sobre o Camboja “Rapid Comparison of the NGO Statement to the 2002 CG Meeting and the final Draft of Cambodia’s National Poverty Reduction Strategy” Junho de 2003

Fórum das ONG sobre o Camboja “Cambodia’s National Poverty Reduction Strategy Paper-Suggestions for NGO Follow-Up, Monitoring and Advocacy” Junho de 2003.

### Outras fontes

DIAKONIA; Edgren Anna “Participatory Policy Making and Poverty Reduction Strategies in Cambodia” 2002.

Veja também o estudo acima indicado sobre vários países.

**HONDURAS****Documentação dos Parceiros**

FOSDEH (Fórum Social da Dívida Externa e Desenvolvimento das Honduras) “Process and Experience For the Preparation of a Poverty Reduction Strategy Paper in Honduras” Honduras, Outubro de 2001.

“Comentários de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG’s) Ante el Consejo Consultivo de la ERP sobre el Informe de Avances y Actualización Estrategica de Reducción de la Pobreza”, Honduras.

EICP-ESPACIO DE INCIDENCIA CONTRA LA POBREZA. “Plan of Action 2003-2005”. Agosto de 2003.

**Outras fontes**

Veja o estudo acima indicado sobre vários países.

**MOZAMBIQUE****Documentação dos Parceiros**

Grupo Moçambicano da Dívida, “Position of the Mozambican Debt Group on the PRSP Process”, Março de 2003.

AFRODAD “Civil Society Participation in the PRSP Process: A Case For Mozambique”, 2002.

Veja também os estudos da AFRODAD acima listados sobre vários países.

**NICARÁGUA****Documentação dos Parceiros**

Proyecto Fomento de la Participación de la Sociedad Civil en el Monitoreo, Seguimiento y Retroalimentación de la ERCERP (ADM, FUNDEMUNI, INGES, INPRHU, IMC, IPADE, ODESAR) “Segundo Informe de Avance M&S ERCERP en los 7 municipios de seguimiento”, Nicaragua, Abril de 2003.

**Outras fontes**

Veja também os estudos acima listados sobre vários países.

**VIETNAME****Documentação dos Parceiros**

Devido à situação fora do comum das ONG’s no Vietname, nenhum documento de Parceiros locais esteve disponível.

**Outras fontes**

Oxfam, Save The Children OK, World Population Fund. “Contribution to the 2002 Consultative Group Meeting, Vietnam from the Three International Non-Governmental organizations”.

SGTS & Associates report to the Department for International “Development (UK). “Civil Society participation in Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP). Vol III: Vietnam Case Study” Hanoi, Junho de 2000.

United Nations Country Team, “Comments on the Fourth Draft Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy (CPRSGS)” 2001-2005.

IMF & IMDA: Joint Staff Assessment of the Vietnam Poverty Reduction Strategy.

Veja também os estudos acima listados sobre vários países.

**ZÂMBIA****Documentação dos Parceiros**

Civil Society for Poverty Reduction, “The Voice of Civil Society on the PRSP in Zambia”, Dezembro de 2000.

Civil Society for Poverty Reduction, “2003 National Budget Fails to Address the PRSP as a National Priority”, Fevereiro de 2003.

Chikwanka, Gregory, CSPR “Zambia’s Poverty Reduction Strategy paper: Process and Programmes: A Civil Society Perspective”, Abril de 2003.

Chikwanka, Gregory, CSPR “Monitoring and Evaluation of Poverty Reduction Programmes: A Civil Society Perspective” Abril de 2003.

Mpepo P., Besinati, CSPR “Civil Society and the PRSP Process in Zambia: Participation and Contentious Issues” Comunicação apresentada no programa de seminários sobre o Projecto de Pesquisa dos PERP conjuntamente organizado pela Universidade da Zâmbia e pela Duisburg University, Pal Wood Lodge, Setembro de 2002.

Mpepo P., Besinati, CSPR “Engagement of Civil Society in the Zambian PRSP Process Formulation, Implementation and Monitoring”, Comunicação apresentada no seminário sobre a Orientação geral do PERP e o Processo do PERP Zambiano, organizado pela ZCTU/FES. Lusaka, 27 de Março de 2003

Jubilee-Zambia / Debt Project, por Mphuka, Chrispin “HIPC Study: The Case of Zambia”. Dezembro de 2002.

Jubilee-Zambia “Civil Society Concerns on the PRSP” Declaração à imprensa, Junho de 2002.

Veja também os estudos da AFRODAD acima listados sobre vários países.

