PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PUCSP

LODOVICO SIDÓNIO PASSO

DINÂMICAS DA GESTÃO LOCAL EM MOÇAMBIQUE (1990 - 2005): uma abordagem dos conteúdos do Desenvolvimento Econômico Local

MESTRADO EM ECONOMIA

SÃO PAULO

2009

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUCSP

LODOVICO SIDÓNIO PASSO

DINÂMICAS DA GESTÃO LOCAL EM MOÇAMBIQUE (1990 - 2005): uma abordagem dos conteúdos do Desenvolvimento Econômico Local

MESTRADO EM ECONOMIA

Dissertação apresentada à Banca Examinadora como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Economia pelo Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política (PEPGEP) da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), sob orientação do Professor Doutor Ladislau Dowbor.

SÃO PAULO
2009

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Ladislau Dowbor - Orientador (PUC/SP)

.....

Professor Doutor Marco António Teixeira (FGV/SP)

.....

Professor Doutor Carlos Eduardo Carvalho (PUC/SP)

.....

A Deus e aos meus pais.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar aos Governos de Moçambique e Brasil, especialmente ao Ministério da Ciência e Tecnologia de Moçambique pelo pagamento das mensalidades e pelo financiamento da pesquisa de campo. Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) do Brasil pela bolsa auxílio.

Ao Professor Doutor Ladislau Dowbor pela sábia orientação e pelo apóio dado ao longo de todo trabalho. Ao Instituto Polis e ao Programa de Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getúlio Vargas (FGV – São Paulo) pela disponibilidade na coleta de dados.

Ao Professor Doutor Carlos Eduardo Carvalho, não só pela crença em nosso projeto de pesquisa, mas, sobretudo, pela atenção e apóio irrestrito durante o curso.

Aos meus pais Macário Passo e Albertina Sidónio.

Ao meu irmão Dário, pelas discussões em torno do tema e do trabalho em geral e, especialmente pela sua dedicação e apóio incondicional nas dificuldades e nos contatos para realização das entrevistas em Nampula.

Ao Javier Toro González, pela hospitalidade.

Aos colegas da turma de Mestrado Hérida, Fernando, Augusto, Richard, Joanito e aos companheir@s do laboratório de pesquisa da Pós-Graduação (Lucélia e Letícia).

Sônia Petrohilos, secretária do PEPGEP da PUCSP pelo carinho e atenção. Para ela vai o meu "Kanimambo".

Ao Sr. Chale Issufo (outrora Administrador do Distrito de Nacala-Porto e hoje Presidente do Município) pela receptividade e disponibilidade para a entrevista.

Ao Dr. Elias Paulo (Gestor do Programa de Planificação e Finanças Distritais na Província de Nampula) e ao Dr. José Cassamo do PPFD central no Ministério da Planificação e Desenvolvimento e ao Dr. Plácido Nerino Pereira Diretor Nacional de Administração Local (DNAL) do Ministério da Administração Estatal (MAE).

A todos africanos e aos moçambicanos em particular em São Paulo, pela convivência.

RESUMO

PASSO, Lodovico Sidónio. **Dinâmicas da Gestão Local e Moçambique (1990-2005): uma abordagem dos conteúdos do Desenvolvimento Econômico Local.** Orientador: Ladislau Dowbor. Dissertação de Mestrado: PUCSP, 2009.

O trabalho estuda e procura sistematizar as dinâmicas da gestão local em Moçambique, com base na temática do Desenvolvimento Econômico Local (DEL), sublinhando o papel ativo do território, da descentralização e das micro finanças no processo de desenvolvimento. As ações do desenvolvimento podem ser caracterizadas como o desenvolvimento local quando geram ou reforçam dinâmicas sistémicas na escala local (KLEIN: 1997 & 2003). No desenvolvimento econômico local convergem teorias e modelos que têm diferentes origens e que levantam métodos diversos, em determinados casos opostos. O que atua como elemento unificador no campo do desenvolvimento econômico local são os questionamentos nas origens, nos atores, nas modalidades e nos objetivos das ações do desenvolvimento. Para que se possa falar do desenvolvimento econômico local, as ações do desenvolvimento devem ser realizadas por atores locais. Assim, o trabalho analisa os problemas gerais de desenvolvimento em Moçambique e sugere um método de exame de arranjos institucionais e administrativos que provavelmente facilitará ou ajudará na definição de políticas e metodologias para o desenvolvimento econômico e social através da participação das comunidades locais e das atividades descentralizadas.

Para atingir seus objetivos, as ações do local no desenvolvimento econômico devem qualificar os atores locais a fim de que estes possam jogar um papel ativo no desenvolvimento de suas comunidades, que possam desenvolver iniciativas e projetos de maneira que se mobilizem recursos endógenos e exógenos para o benefício da coletividade local.

Palavras chave: Desenvolvimento Econômico; Gestão Local; Moçambique; Descentralização; Planificação Participativa.

Código JEL: H76; O18; R11

ABSTRACT

PASSO, Lodovico Sidónio. **Dynamics of the Local Management in Mozambique (1990-2005): The Contents Approach of the Local Economic Development**. Tutor: Ladislau Dowbor. Masters Dissertation: PUCSP, 2009.

The work studied and seeks to articulate the dynamics of the local management in Mozambique, based on the subject of Local Economic Development (LED), emphasizing the active role of the territory, decentralization and micro finance in the development process. The actions of the development can be characterized as the local development when they generate or strengthen systemic dynamics in the local scale (KLEIN: 1997 & 2003). In the LED converge theories and models that have different origins and that raise diverse methods, in definitive opposing cases. What acts as unifying element in the field of the local economic development are the questions in the origins, the actors, the modalities and the objectives of the actions of development. In order to talk about the local economic development, the actions of the development must be carried through by local actors. Thus, the work examines the general problems of development in Mozambique and suggests a landscaping examination of institutional and administrative method probably to facilitate or assist in defining policies and methodologies for the economic and social development through the participation of local communities and decentralized activities.

To achieve its goals, the actions of the local in the economic development must characterize the local actors to play an active role in the development of its communities that can develop initiatives and projects thus, so that endogenous and exogenous resources are mobilized to benefit the local collectivity.

KEYWORDS: Economic Development; Local Management; Mozambique; Decentralization; Participatory Planning.

JEL Code: H76; O18; R11

SUMÁRIO

CAPÍTULO I: 1
1. INTRODUÇÃO 1
1.1.Objetivos 1
Geral 1
Específicos 1
1.2. Problema e Hipóteses da Pesquisa 2
1.3. Justificativa e Motivação 3
1.4. Metodologia 5
1.5. Referencial Teórico e mapeamento de questões 8
1.6. Conteúdo do trabalho 10
CAPÍTULO II: 12
2. DESCENTRALIZAÇÃO, DEMOCRACIA E GESTÃO LOCAL 12
2.1. Marco Teórico da descentralização 12
2.2. Descentralização e Desenvolvimento 16
2.3. Contextualização do Processo de Descentralização em Moçambique 19
2.4. Resultados do Processo de Descentralização em Moçambique 24
2.5. Mapeamento dos conflitos 28
2.6. Descentralização e Desenvolvimento Econômico Local 32
2.7. Redução dos Desequilíbrios Regionais 35
2.8. Reforço da Democracia e do Poder Local 38
2.8.1. As Autarquias Locais 41
CAPÍTULO III: 43
3. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL E COMBATE À POBREZA 43
3.1. Historicização do Desenvolvimento Econômico Local 43
3.2.O processo do DEL em Moçambique 44
3.3. Resposta às Exigências da Mudança Estrutural 47
3.4. Iniciativas de Desenvolvimento Econômico Local em Moçambique (1990 - 2005) 51
3.4.1. O papel das Agências de Desenvolvimento Econômico Local 55
3.5. O Papel do Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIIL) 57
3.5.1. Financiamento aos Distritos e formas de aplicação do OIIL 60
3.5.2. Interpretação do OIIL no âmbito do PPFD 62
3.6. Inovação Tecnológica e Desenvolvimento Econômico Local 63
3.7. Micro finanças e Redução da Pobreza 66

3.8. Proposta da ação local na abordagem do Desenvolvimento Econômico Local em Moçambique....70
3.9. Proposta de criação de tecnologia creditícia no âmbito do OIIL....78
3.9.1. Mecanismos de Seleção....81
3.9.2. As Garantias....84
3.9.3. O uso de agentes....86
CAPÍTULO VI: 89
4. PLANIFICAÇÃO PARTICIPATIVA E DESENVOLVIMENTO LOCAL....89
4.1. Participação e Poder Local....89
4.2. Princípios da Participação na Gestão Local em Moçambique....91
4.3. O Projeto de Planificação e Finanças Descentralizadas e o Papel do Distrito....93
4.3.1. O contexto da planificação distrital do desenvolvimento (caso de Nampula)....93
4.4. Órgãos de Participação Local....97
4.5. Confrontando os Resultados da Organização e Participação Distrital....101
4.6. Mobilização social e participação comunitária....103
4.7. Gestão Local Participativa....105
4.8. Construção do Modelo de Gestão Local Participativa....107
4.9. A Sociedade Civil na Planificação Participativa (uma avaliação)....109
4.10. Participação e Promoção da Inclusão Social....110
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS....113
6. RECOMENDAÇÕES....117
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS....121

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Cortes Diferenciais das Políticas Descentralizadas e Centralizadas....22
Quadro 2: Desafios da tecnologia creditícia nas áreas rurais....80

LISTA DE CAIXAS

Caixa 1: Extratos das Diretivas Econômicas e Sociais do IV Congresso da FRELIMO....49
Caixa 2: Uma definição de capital social....73
Caixa 3: Eixos diferenciais de abordagem metodológica do DEL entre Moçambique e Brasil....76
Caixa 4: como superar os problemas das garantias, exemplo da ANED....86
Caixa 5: As ONGs como Agentes....87
Caixa 6: Modelo de Construção de Gestão Participativa....108
Caixa 7: Duas definições de exclusão social....111

LISTA DE ESQUEMAS

Esquema 1. Fatores impulsionadores da produtividade e competitividade no desenvolvimento econômico local 65

Esquema 2: Dinâmica Local da relação Desenvolvimento e Crescimento Econômico 74

Esquema 3: Os três elementos da planificação distrital..... 96

Esquema 4: Mecanismos de Mobilização de Parcerias Locais..... 104

Esquema 5: Formas de atuação Comunitária..... 107

Esquema 6: Relações entre a política social, econômica e de emprego 112

ANEXOS.....130

ANEXO A: Guião de Entrevista e Lista dos Entrevistados..... **131**

ANEXO B: Trasncrição das Entrevistas.....134

ANEXO C: O que se propõe para as dinâmicas da gestão local em.....154

APÊNDICE: CARACTERÍSTICAS GERAIS DE MOCAMBIQUE 160

APÊNDICE A: CARACTERÍSTICAS GERAIS DE MOCAMBIQUE.....161

CAPÍTULO I:

1. INTRODUÇÃO

> Em todos os níveis é preciso considerar os ensinamentos de outras experiências, bem ou mal sucedidas, para direcionar o desenvolvimento de novas idéias. Deve-se estimular a inovação e valorizar as experiências bem sucedidas, tornando-as conhecidas, a fim de incentivar iniciativas similares.
>
> Doris Ruschman

No começo da década de 90, a política econômica e de desenvolvimento de Moçambique foi marcada por uma grande mudança, sobretudo, influenciada pelo Consenso de Washington que levou o país a seguir com um Programa de Reforma dos Órgãos Locais do Estado (PROLE) em 1991. É neste contexto que, pretendemos com o trabalho estudar as dinâmicas da gestão local em Moçambique, com base na temática do Desenvolvimento Econômico Local (DEL), sublinhando o papel ativo da descentralização e da gestão participativa. A busca, investigação, sistematização e analises de modelos institucionais resultantes de diversas formas de capacitação e organização da população local é uma necessidade da gestão (do desenvolvimento econômico) local para dispor de propostas e metodologias de desenvolvimento territorial de acordo com a estratégia de desenvolvimento nacional, produtivamente eficiente, redistribuitiva em termos sociais, ambientalmente sustentável e transparente na gestão.

1.1. Objetivos

Geral

Estudar e sistematizar as dinâmicas da gestão local e a sua contribuição para o desenvolvimento econômico local e o combate à pobreza em Moçambique entre 1990 e 2005, e com isto, procurar entender alguns exemplos e até que ponto a ação do Estado ajuda a explicar as diferentes performances nos assuntos de desenvolvimento.

Específicos

- Analisar as perspectivas da descentralização e os resultados do processo para o desenvolvimento socioeconômico de Moçambique;

- Contextualizar o processo do desenvolvimento econômico local em Moçambique, propondo uma abordagem de desenvolvimento com base nas experiências da União Européia e do Brasil;
- Discutir a importância da planificação participativa para o desenvolvimento local e promoção da inclusão social.

1.2. Problema e Hipóteses da Pesquisa

Compreender a problemática do "local" no desenvolvimento remete-nos, a cruzar teorias socioeconômicas e espaciais. Assim, para Fischer (1993 *apud* FISCHER: 2000), a noção de "local" contem duas idéias complementares, em um sentido, e antagônicas, em outro. Primeiro, se o local se refere a um âmbito espacial delimitado pode ser identificado como base, território ou microrregião – podendo ter ainda outras designações. Apesar de o espaço local ter um fundamento territorial inegável, no presente trabalho não se resumirá apenas a este, como assinalam os geógrafos, que nos mostram várias maneiras de se construir os espaços, negando fronteiras institucionais e construindo ou reconstruindo-as em função de problemáticas adotadas. Milton Santos fala-nos do território utilizando como categoria de análise, referindo que:

> Quando quisermos definir qualquer pedaço do território, devemos ter em conta a interdependência e a inseparabilidade entre materialidade, que inclui a natureza, e o seu uso, que inclui a ação humana (SANTOS e SILVEIRA: 2001 *apud* FISCHER: 2002; pp. 32).

Por sua vez, Klein (1991 *apud* ACSELRAD: 2002) considera que, o local constitui um novo indicativo da coesão social. Pois, a recomposição social em torno do local seria resultado de perda da eficácia reguladora das estruturas e instituições do Estado como referente unificador da regulação do território. Por um lado, as pressões do capitalismo global demandariam medidas globais e, por outro, a crise de legitimidade do capitalismo exigiria medidas locais ou regionais.

Para Hamel (1991 *apu*d ACSELRAD: 2002), o local constitui ao mesmo tempo um espaço de cooperação e conflito. O desenvolvimento local estar-se-ia tornando um valor estratégico tanto para as empresas que precisam se ajustar a um contexto de competição internacional, quanto para a classe política, que deve lidar com as políticas sociais do Estado. Desta forma, havendo consenso no que diz respeito à importância do desenvolvimento local e dessenso em termos de definição, seu caráter visivelmente catalisador esconderia dúvidas, em

função das representações divergentes do que seja o desenvolvimento local para os diferentes atores sociais.

A definição dos objetivos, parte da tentativa de se responder a alguns questionamentos quais sejam: como fazer da gestão local um veículo para promoção do Desenvolvimento Econômico Local (DEL) e redução da pobreza em Moçambique? E com base no DEL, verificar até que ponto o processo de descentralização transforma as instituições e comunidades locais como atores do seu próprio desenvolvimento. Muito embora, o conceito de gestão e desenvolvimento local tenha sido alvo de diversas definições ou controvérsias e de um esforço de investigação por parte da comunidade acadêmica nas últimas décadas, encontra ainda algumas dificuldades em termos de delimitação o que, para Moçambique supõe-se colocar as seguintes hipóteses:

a) Tomando-se por base a dimensão política, a descentralização das decisões a favor dos atores locais (públicos e privados, organizações da sociedade civil e as respectivas comunidades) e o aumento da participação e controle social têm um carácter estratégico na promoção do desenvolvimento econômico local pela sua potencialidade para democratizar as instituições;

b) Os crescentes processos participativos dirigidos pela autogestão dos atores locais redefinem a maneira de fazer polítca; com efeito, o motor do desenvolvimento econômico local e do combate à pobreza em Moçambique está na promoção da participação e da organização da respectiva população donde se recontrói de forma "dialética" a relação entre o sistema político e a sociedade.

1.3. Justificativa e Motivação

Discutir, refletir e sistematizar o conhecimento e informações sobre o conceito de Desenvolvimento Econômico Local em Moçambique é quase um tema obrigatório para quem está dentro das Ciências Sociais e principalmente do Desenvolvimento Econômico e da Economia Política na qual, nos ocupamos em interpretar e analisar as novas formas econômicas e sociais que se geram no dinâmico processo local; do qual, aparece a Democracia e o Desenvolvimento Integrado e Sustentável como temas centrais e dinamizadores das diversas

propostas sobre o desenvolvimento que se apresentam no nível local. A alternativa do Desenvolvimento Econômico Local exige fazer uma reflexão sobre as realidades sociais por baixo de novos esquemas e de lá nos municiarmos para os desafios. O ponto de partida do presente estudo enquadra-se na necessidade de se reforçar a visão e abordagem do quadro teórico e metodológico e construir uma ponte entre a teoria e a realidade, uma vez que estamos num processo de transformação e reprodução social[1], não só, em relação com a organização econômica e cenários econômicos mundiais, mas também com a teoria econômica.

A variedade de temas relacionados às diferentes situações e espaços nacionais é extremamente diversificada e, envolve um grande número de aspectos que podem comprometer a relevância do exame proposto e no final se revelar-se improcedente. Entretanto, o estudo que se pretende fazer encontra respaldo em autores e estudos dos mais categorizados, mas, pouco se sabe do processo sobre Moçambique. Na delimitação deste estudo deve ser lembrado, antes de qualquer coisa que se trata de um país com apenas 34 de independência, 17 anos de estabilidade política e 10 anos no processo de descentralização, o que, ao mesmo tempo em que expõe uma singularidade, significa um número não desprezível de dificuldades. Certamente que, a análise sistemática que se pretende aqui, ainda que tratada de maneira preliminar, não é uma das tarefas mais simples, mesmo quando circunscrita a um território como Moçambique e um específico e bem delimitado período histórico que se pretende estudar (1990 - 2005).

Assim, a escolha do tema explica-se, por um lado, pelo fato de termos Moçambique, que iniciou nos princípios de 1990 com os primeiros programas de reformas dos órgãos locais através de um processo de descentralização como parte integrante de um conjunto de reformas políticas, econômicas e administrativas em curso desde finais da década de 1980 como resultado do Consenso de Washignton; em 2003 iniciou o seu processo de reforma do setor público com enfoque na desconcentração do poder; em 2006 a implementar a "política" do Orçamento de Investimento de Iniciativas Locais (OIIL) com o objetivo de promover o desenvolvimento socioeconômico local, atribuindo aos distritos a autonomia de planejarem o seu próprio desenvolvimento.

[1] A respeito da Reprodução Social vide Dowbor (2001; 2008).

Em Moçambique, a mudança de paradigma iniciou em finais da década de 1980 e início de 1990 com um prolongamento caracterizado por arranjos institucionais que se faz sentir até hoje. Este período foi marcado pela deterioração da economia, da destruição das estruturas e infraestruturas socioeconômicas e da administração pública devido à guerra e à falta de capacidade econômica, técnica e administrativa. A guerra teve efeitos devastadores para a situação política e econômica de Moçambique provocando o aumento da pobreza, a migração e deslocação da população do campo para as cidades agravando a deterioração da base socioeconômica. Com o primeiro crédito para reabilitação econômica da Associação para o Desenvolvimento Internacional[2] (IDA) em 1984 o país lançou o Programa de Reabilitação Econômica (PRE) em 1987 e mais tarde incluiu-se a componente social no Programa de Reabilitação Econômica e Social (PRES) em 1990. Com o Acordo Geral de Paz (AGP) em 1992 o país renasce política e economicamente. Assim, o "país novo exigia uma economia nova, baseada em políticas institucionais e em condições econômicas diferentes do velho sistema/período" (SPIEGEL: 1971; pp. 364 *apud* CHANG: 2000; pp. 62).

1.4. Metodologia

Pela sua forte dimensão territorial, ao longo dos últimos anos, o desenvolvimento local tem vindo a ser perspectivado como sendo cada vez mais importante em termos de realização do potencial socioeconômico. Neste contexto, não é habitual recorrer-se a métodos econométricos na avaliação do desenvolvimento socioeconómico, sobretudo no nível local porque as intervenções e os programas são geralmente responsáveis por uma parte relativamente pequena de recursos efetivos (UNIÃO EUROPÉIA: 2007-2013). Deste modo, baseiamos a nossa avaliação em métodos qualitativos de forma a promover abordagens participativas e explorar questões de implementação.

Porque, uma vez que o desenvolvimento econômico local começa com a análise do potencial, da capacidade e das necessidades locais, a sua avaliação foi particularmente adequada

[2] Do Inglês International Development Association. A Associação para o Desenvolvimento Internacional (IDA) é uma instituição do Grupo Banco Mundial que se dedica a concessão de empréstimos concessionais de longo prazo aos países mais pobres. A missão da IDA é apoiar os programas eficientes e eficazes para a redução da pobreza e melhorar a qualidade de vida nos seus países membros mais pobres. A IDA ajuda os países a constituírem o seu capital humano, e a estabelecerem políticas, instituições e infra-estruturas físicas necessárias para o crescimento equitativo e sustentável. O objeto da IDA é reduzir as disparidades existentes entre os países e promover o acesso equitativo aos benefícios do desenvolvimento. Para mais detalhes ver: www.bancomoc.mz.

a métodos participativos que suscitaram aos atores locais as suas prioridades, atitudes e comportamentos. Com efeito, no presente trabalho optamos pela análise dos impactos e resultados, pois, a natureza do desenvolvimento socioeconômico num contexto moçambicano é em termos genéricos ascendente, com uma combinação de intervenções concebidas à medida das necessidades específicas dos territórios ou setores, difíceis de descrever de acordo com categorias padronizadas. Isto colocou limites às avaliações quantitativas, que procuram fornecer medidas comparativas simples (normalmente, indicadores) ou contagens de resultados e efeitos.

Validamente, o uso de métodos quantitativos constituiu um verdadeiro desafio para o trabalho neste campo, pois a maioria dos resultados parece concentrar-se em questões processuais. Algumas abordagens a este respeito incluiram a análise comparativa, que operacionaliza as diferenças entre vários aspectos da política regional ou local e o controlo dos fatores exógenos (i.e., fatores que podem afetar os resultados independentemente da intervenção do programa). Na verdade, a heterogeneidade dos programas de desenvolvimento socioeconômico descentralizado em Moçambique constituem uma oportunidade para testar a eficácia de várias abordagens de implementação de política regional (ou local).

Neste sentido, assumiu-se como importante trabalhar de uma forma mais pragmática. No entanto, não subestimando o rigor, muitas vezes integrado em procedimentos analíticos de aceitação mais generalizada, necessário para converter contributos qualitativos em conclusões quantitativas. Assim, partindo de constatações colhidas durante o trabalho de campo e explorando as diferentes experiências e boas práticas registradas em diferentes regiões (principalmente da Província de Nampula) do país e alguns exemplos ilustrativos de experiências brasileiras procura-se propor uma tipologia (metodológica) de abordagem do desenvolvimento econômico local em Moçambique.

Em linhas gerais, a pesquisa proposta aproximou-se da chamada investigação por "triangulação de métodos", visto que conjugou abordagens qualitativas e quantitativas, mas, sobretudo, pelos limites entre os dois métodos tornarem-se ainda mais difusos quando se trata de distinguir entre métodos de recolha de dados e metódos de analisá-los. Os dados recolhidos foram qualitativos (i.e., entrevistas e observação participante), e, ainda assim, analisados quantitativamente. Os contextos foram constituídos por diversos fatores distintos (geográficos,

históricos, culturais, estruturas econômicas, grupos sociais, disposições institucionais, tendências de emprego, histórias de desenvolvimento do passado, etc.), e a forma como interagem nas diferentes conjunturas de desenvolvimento específicas só podem ser descritos em termos qualitativos. Além disso, foi necessário definir todo o processo de desenvolvimento em termos de contexto, com vista a usufruir de processos de aprendizagem transferíveis.

Para além de opiniões pessoais, procuramos trabalhar com percepções de tipo ascendente, compostas por ambições de desenvolvimento de atores de base (pequenas empresas e autoridades municipais) e as expectativas e experiências de intervenientes locais, num contexto de desenvolvimento econômico local. Estas informações de tipo ascendente são difíceis de ajustar a categorias de tipo descendente, altamente diversificadas, e são necessários conhecimentos qualitativos. No âmbito da descentralização, interessou-nos explicar as relações causais para compreender o que se passa dentro da "caixa preta", para ir além dos recursos aplicados e das realizações. Caso contrário, poderiamos ficar, a saber, o que funciona, mas não como ou porque funciona. Isto requereu uma análise qualitativa detalhada.

Para mapear os conflitos decorrentes da aplicação do Orçamento de Investimento de Iniciativas Locais – OIIL foi importante descrever os impactos em diferentes grupos. Os programas têm, muitas vezes, diferentes impactos de acordo com os diferentes grupos ou beneficiários-alvo. A divisão de populações agregadas em grupos que são normalmente de dimensões reduzidas permitiu-nos investigar esses impactos diferenciais. Finalmente, trabalhamos com categorias inovadoras. O desenvolvimento é frequentemente incerto porque procura implementar algo de novo. Apenas ao examinar os detalhes específicos do que está a acontecer num contexto de desenvolvimento é que foi possível identificar as categorias significativas em que tivemos de concentrar-se. O mapeamento de questões foi usado para definir os termos e os efeitos avaliados de políticas para melhor entender os conceitos utilizados. A técnica baseou-se no uso de várias fontes de informação que foram aplicadas ao mapeamento, como sejam documentos de políticas, registros históricos, investigações/avaliações anteriores, exercícios para determinar o campo de ação das políticas, entrevistas, reuniões de trabalho, etc..

1.5. Referencial Teórico e mapeamento de questões/conceitos

A nossa base teórica sobre a descentralização para o desenvolvimento local foi feita através do cruzamento das teorias socioeconômicas, territoriais e institucionais, servindo-se como foco a análise de conteúdo da publicação do Programa de Assistência Técnica das Nações Unidas – Departamento dos Assuntos Econômicos e Sociais, que estabelece critérios e diretrizes sobre a gestão do desenvolvimento com enfoque local. Seguiram-se as obras de Maddick: Democracia, Descentralização e Desenvolvimento Local com enfoque nos países em vias de desenvolvimento, Vazquéz Barquero e Alburquerque, para além dos três volumes da "Reprodução Social" de Dowbor, Celso Daniel e outros, e outras obras de referência como os instrumentos legais moçambicanos (Constituição da República, Lei Base das Autarquias, Lei dos Órgãos Locais do Estado, Lei das Finanças Autárquicas, entre outros). Foram ainda cruzadas e discutidas, as teorias e modelos socioeconômicos de desenvolvimento utilizados não só no Brasil, mas como em outros países procurando tirar a sua aplicabilidade e relacionamento para Moçambique.

Assim, para reforçar a idéia das dinâmicas locais do desenvolvimento econômico e dar uma direção coerente ao mapeamento dos conceitos principais colocados no trabalho, entende-se gestão local como conjunto de melhores práticas com contribuição relevante para a melhoria das condições de vida e que, apresentam impactos visíveis e tangíveis na melhoria da qualidade de vida das populações; representando o resultado da parceria efetiva entre o setor público e privado e as organizações da sociedade civil; sendo sustentável em termos sociais, culturais, econômicos e ambientais (HABITAT/NU: 2003)[3].

Definem-se como experiências de sucesso e boas práticas de desenvolvimento econômico local, todas as iniciativas que contribuem para melhorar as condições de vida dos habitantes de um determinado território e apóiam os processos de desenvolvimento local e descentralização, fortalecendo a capacidade e o reconhecimento dos atores locais e de suas comunidades[4].

[3] Extraído do Prêmio Internacional de Dubai - Guia de Inscrição e Formulários de Apresentação de Projetos de 2004, versão em português, sétima edição, 2003. As experiências são contextualizadas de acordo com categorias temáticas, da mesma forma como são definidas no Programa Melhores Práticas e de Lideranças Locais (Best Practices and Local Leadership Programme), do HABITAT/Nações Unidas. Disponível em http://www.unhabitat.org/nu/bestpratices. Acessado em 26 de Junho de 2008.

[4] Programa de Melhores Práticas e Liderança Local de UN-HABITAT.

Partindo do conceito de gestão local, pretendemos entender o DEL como nos ensina Celso Daniel e outros (2002). Embora com muita divergência e poucos consensos, o tema desenvolvimento econômico local, ganha relevância nos últimos anos em decorrência tanto das muitas iniciativas locais focadas no tema quanto por causa da degradação da situação social e do abandono de uma agenda de desenvolvimento em outras órbitas que não a local. O local, nesta medida, torna-se uma espécie de última trincheira para o desenvolvimento, embora com poucos poderes e reduzida capacidade para contrapor-se às macropolíticas (POLIS: 2008)[5]. O Desenvolvimento Econômico Local não é simplesmente o reflexo de um processo de desenvolvimento nacional em uma dada localidade mas sim, um agregado territorial de várias economias locais. O que caracteriza o processo de desenvolvimento econômico local é o protagonismo dos atores locais, na formulação de estratégias, na tomada de decisões econômicas e na sua implementação. Trata-se, portanto, de um processo de desenvolvimento econômico que se baseia na autonomia dos agentes locais que, muitas vezes, caminham em oposição ao pensamento dominante.

Assim, entendemos o desenvolvimento econômico local como um processo territorialmente definido que conduz a um crecimento econômico produtivo e uma redistribuição a favor dos setores de menores recursos dos resultados do "dito" crescimento (Cf. MANZANAL: 2004; pp. 16).

Para uma maior compreensão, precisamos definir alguns conceitos envolvidos no processo do desenvolvimento econômico local. De acordo com Manzanal:

Âmbito local é o lugar onde a população pode acionar politicamante para mudar sua realidade de forma progressiva. É aquí, onde a população tem em sua praxis cotidiana a *potencialidade* para organizar-se e interagir frequentemente.

Âmbito local é um território caracterizado e delimitado basicamente pela possibilidade "espacial" para praticar *interações frequentes* e regulares entre os respectivos habitantes (estas podem viver numa ou mais áreas de aglomeração populacional ou na zona rural circundante).

[5] www.polis.org.br/tematicas2.asp?cd...8. Acesso em 23 de Agosto de 2009, 11h00min pm.

Interações frequentes, são os intercâmbios sociais, políticos ou econômicos que os habitantes de um determinado território têm com regularidade e frequência e constituem a *oportunidade* para que a população local possa organizar-se e participar. Isto se associa ao fato de o desenvolvimento econômico local ultrapassar limites geográficos (espaciais).

1.6. Conteúdo do trabalho

Para além do primeiro capítulo referente à **introdução** onde apresentamos todo processo de pesquisa desde os objetivos, o problema da pesquisa, a justificativa, os procedimentos metodológicos, o referencial teórico e o mapeamento de questões, o trabalho comporta mais três capítulos:

O segundo capítulo, sobre **descentralização, democracia e gestão local** proporciona uma introdução para entender as perspectivas do desenvolvimento local tendo por base a descentralização. Começa por buscar o marco teórico da descentralização para contextualizar o processo em Moçambique e uma descrição geral sobre a avaliação e a forma como poderá contribuir para a melhoria dos programas e, em última instância, para o reforço do DEL. Reforça-se a idéia de que, neste ponto e no âmbito do processo de descentralização registram-se conflitos de carácter informativo entre os Conselhos Consultivos Locais (CCL), o Governo Local e os beneficiários (comunidades locais) que interferem no desenvolvimento harmonioso do processo, principalmente quando se trata do Orçamento de Investimento e Iniciativas Locais (OIIL). Segue-se assim, o mapeamento de alguns coflitos de aplicação do OIIL no âmbito da descentralização; os resultados da descentralização e a sua contribuição para o fortalecimento de iniciativas do desenvolvimento econômico local (Ver mais detalhes nos **Anexos**).

O terceiro capítulo, dedicado ao **Desenvolvimento Econômico Local e o combate à pobreza**, explora algumas questões práticas relacionadas com a concepção e implementação de políticas de desenvolvimento socioeconômico em Moçambique, associando-as a outras experiências. Isto se relaciona com a historicização do DEL por duas razões consideradas evidentes: a) por Moçambique ter passado por uma crise estrutural no período que se seguiu à independência, agravada pela guerra de desestabilização (1976-1992) e por fim, b) pelo fato de a maior parte da população viver nas zonas rurais e depender inteiramente da agricultura. Começa por analisar o desenvolvimento econômico local como resposta a crise estrutural e atualmente

como instrumento de combate à pobreza. De seguida, aborda questões relacionadas com as iniciativas do desenvolvimento socioeconômico e, sobretudo, o papel das Agências de Desenvolvimento Econômico Local (ADELs) em Moçambique. Partindo de alguns estudos empíricos e observações de boas práticas sobre o desenvolvimento socioeconômico, procuramos propor um esquema que mostra como a ação local e a abordagem do DEL se conjugam por meio da propriedade territorial e da identidade num processo sistêmico.

O quarto (e último) capítulo aborda a **planificação participativa** como uma ferramenta para o desenvolvimento econômico local. Traz questões relacionadas com o desenvolvimento de capacidades institucionais e estratágias que se poderão adotar para a promoção da inclusão social. É trazida uma variedade de estruturas teóricas capaz de interpretar as instituições, os resultados, e o significado da parceria social. É neste contexto, que falamos do poder local como sistema organizado de consensos da sociedade civil num espaço limitado, que implica, portanto, alterações no sistema de organização da informação, reforço da capacidade administrativa, e um amplo trabalho de formação tanto na comunidade como na própria máquina administrativa. Corroborando com Dowbor (2008) sobre a não existência de um modelo para a organização da participação comunitária e tendo por base os Conselhos Consultivos Locais (CCL), trazemos um modelo de mobilização social e participação para reforçar o dinamismo da planificação com base nos atores locais tendo como foco o distrito. No final temos as considerações finais, as recomendações sobre os resultados e os anexos.

Cada um dos capítulos do trabalho destaca, quer as boas práticas, quer alguns princípios empíricos, recomendados a todas as políticas de desenvolvimento. Contudo, regra geral, este trabalho procura não ser demasiado prescritivo. Isto se deve em parte ao fato de, em muitos casos, não haver uma única forma correta de abordar os elementos da gestão local e estudar as dinâmicas do desenvolvimento econômico local, e cada uma das diferentes abordagens possuírem as suas forças e as suas limitações em diferentes contextos. Também em termos pragmáticos, as condições ideais prévias de avaliação não existem na maioria dos casos – seja devido à falta de dados ou disponibilidade de capacidades. Fazer o melhor que se pode enquanto se procura melhorar as capacidades de abordagem da gestão e do desenvolvimento econômico local no futuro de Moçambique é um tema transversal a este trabalho.

CAPÍTULO II:

2. DESCENTRALIZAÇÃO, DEMOCRACIA E GESTÃO LOCAL

> Se a descentralização implica jogar responsabilidades para níveis inferiores de governo, – livrar-se da carga – isto pode ser feito de maneira relativamente rápida. Mas se implica o reforço da democracia – descentralização com empoderamento – levará algum tempo, recursos consideráveis e uma extensa construção de capacidades. A verdadeira democracia – construída sobre os fundamentos da participação ativa da população nos assuntos locais e nacionais – não acontece da noite para o dia. *Assim, a descentralização com "empowerment" traz impactos na gestão e no desenvolvimento local por criar políticas integradas que podem romper com o baixo dinamismo e as dificuldades locais para alcançar níveis superiores de produção e qualidade de vida, para além de contribuir para a diversificação da economia local* [Grifo nosso].
>
> Relatório sobre a Pobreza do PNUD (2000: pp. 59) *apud* Dowbor (2001: pp. 4)

2.1. Marco Teórico da descentralização

A partir da década de 80 ocorreram reformas de tipo descentralizador em um número expressivo de países[6]. É certo que tais reformas foram realizadas segundo estratégias distintas, sendo as mais conhecidas à desconcentração, a delegação, a transferência ou atribuições de poderes e a privatização ou desregulação[7]. Um movimento tão expressivo dá a impressão que "a roda da história pende para a descentralização". Nesse mesmo movimento, ocorreu uma significativa convergência de opiniões, na qual correntes à direita e à esquerda do espectro político começaram dar à força a esse tipo de reforma um lugar de destaque nos processos de reforma do Estado; dadas suas esperadas potencialidades no campo da democratização das relações políticas e no campo da eficiência e eficácia da gestão pública do desenvolvimento.

Em outras palavras, com base nas perspectivas políticas distintas se produziu um grande

[6] De 75 países considerados em vias de desenvolvimento ou em economias de transição, 63 teriam implementado reformas nas quais teriam ocorrido um processo de transferência de poder político para os governos locais (DILLINGER: 1995; pp. 1).

[7] Por "**desconcentraçã**o" entende-se a transferência de responsabilidades de execução dos serviços para unidades menores fisicamente descentralizadas, dentro das agências do governo central; por "**delegação**" entende-se a transferência de responsabilidades de gestão dos serviços para agências não-vinculadas (instituições autônomas, ex. Municípios) ao governo central, mantido o controle dos recursos pelo governo central; por "**transferência de atribuições**" entende-se a transferência de recursos (humanos, materiais e financeiros) e funções de gestão para agências não-vinculadas institucionalmente ao governo central; e, finalmente, por "**privatização ou desregulação**" se entende a transferência da prestação de serviços sociais ou econômicos para organizações privadas ou público-privadas (PEREIRA: 2008).

consenso em torno da descentralização. Passou-se a supor que, por *definição,* formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas e que, além disso, fortaleceriam e consolidariam a democracia local. Igualmente, tal consenso supõe que formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais eficientes orientando os governos por missões e não por normas, portanto, elevariam os níveis reais de bem-estar da população e promoveriam a gestão local (OSBORNE & GAEBLER: 1994; pp. 121-122). Consequentemente, reformas do Estado nessa direção seriam desejáveis, dado que viabilizaria a concretização de ideais progressistas, tais como igualdade, justiça social, redução do "clientelismo" e aumento do controle social sobre o Estado. Simetricamente, passou-se a associar centralização a práticas não-democráticas de decisão, à ausência de transparência das decisões, à impossibilidade de controle sobre as ações de governo e à ineficácia das políticas públicas. As expectativas postas sobre a descentralização e a visão negativa das formas centralizadas de gestão implicariam como consequência, a necessária redução do escopo de atuação das instâncias centrais de governo.

Reduzido talvez a seus termos mais essenciais, assim foi o debate sobre a descentralização nos anos 80. De cunho essencialmente *normativo* e não por missões, ela certamente pautou pela parte significativa dos programas de reforma do Estado em diversos países. No entanto, dez a quinze anos de implementação dessas reformas têm permitido abordar o tema de um ponto de vista *positivo* e *analítico* e problematizar esse consenso.

Em virtude da problematização e no contexto da transição política, acadêmicos, *experts* e *policy makers* de diferentes instituições definiram o conceito governação/governança dentro de uma perspectiva economicista (Ex. Coase em 1934) entendendo-o como sendo um dos mecanismos através do qual, instituições fazem a gestão dos recursos públicos e influenciam as dinâmicas de desenvolvimento e crescimento econômico. De acordo com os pressupostos desta definição, a consolidação dos pilares da boa governação é compensada pela criação de instituições e regras que assegurem o desenvolvimento da capacidade humana e institucional. Este desenvolvimento eleva os níveis de *accountability* e transparência no processo de tomada de decisões, consequentemente melhora o desempenho das instituições e a qualidade dos serviços no setor público. Embora o conceito governação/governança apresente conteúdos e alcances desiguais, podendo significar ou conduzir a percepções diferentes, existe uma percepção quase consensual defendida por Williamson (2000) segundo a qual, o sucesso da prática governativa é

alcançado através de instituições eficazes que respeitem princípios universais tais como: *participação, accountability, transparência e descentralização*. Trazendo para a definição o conceito descentralização democrática ou devolução, entendido como o ato administrativo que assegura a transferência de competências para subunidades coletivas territoriais vinculadas de direito público; este ato, cria oportunidades para o estabelecimento de novos modelos de relacionamento institucional para o alargamento de espaços da participação de vários segmentos sociais nos diferentes momentos de formulação de políticas de desenvolvimento local e na esfera governativa[8].

Do ponto de vista teleológico, através da descentralização criam-se as condições para superar o déficit democrático, reforçar o desenvolvimento local através da inclusão social e produtiva, justa e equilibrada distribuição de recursos pelos diferentes seguimentos garantindo a inclusão de sentimentos, valores e prioridades e uma melhor gestão dos projetos de desenvolvimento. Em termos pragmáticos, uma vez que através da descentralização organiza-se a participação dos cidadãos na solução dos seus problemas definidos no nível local, exigem-se dos dirigentes (governo) e funcionários nestes níveis mais responsabilidade e qualidade dos serviços prestados ao público. Esta se torna, numa exigência das "sociedades civilizadas" (OSBORNE & GAEBLER: 1994; pp. XV). Os autores acreditam que, estas sociedades não podem funcionar de modo efetivo sem um governo efetivo e, para isso, os atuais sistemas dos governos devem deixar os *ideais* da era industrial com as suas burocracias centralizadas e padronizadas e a prestação de serviços uniformes, não estando a altura dos desafios de uma sociedade baseada no conhecimento e na informação, que se transforma rapidamente – *efeito globalização* [grifos nossos].

Assim, em sociedades que se dividem em segmentos políticos, sociais e econômicos como a moçambicana onde não se podem descobrir facilmente interesses gerais, recomenda-se que as organizações de participação dos cidadãos: *autoridades municipais, secretários de bairros e de aldeias, régulos*[9]*, líderes religiosos, partidos políticos, sociedade civil, setor privado e outros*[10], envolvidas nos mecanismos de planificação devem desde o início concordar em

[8] De acordo com Williamson (2000) governança é um esforço para estabelecer a ordem (política, social, jurídica, econômica, etc.), reduzir conflitos e permitir a realização de ganhos mútuos numa sociedade.
[9] Referem-se a Líderes Tradicionais legitimados pelas comunidades e pelo Estado.
[10] Os itálicos são do autor para visualizar o mínimo da organização social descentralizada em Moçambique.

negociar e escolher alternativas que visam alcançar seus objetivos. Isto implica a prevalência do diálogo e negociação na definição das prioridades locais e o envolvimento dos seguimentos locais no acompanhamento sistemático de todas as fases do processo de formulação da agenda política local. A inclusão de vontades, valores, sentimentos e prioridades nas agendas de desenvolvimento local são feitos através de mecanismos de planificação participativa (que veremos mais adiante no Capítulo III), que significa segundo Graham Jr & Hays (1994) a definição conjunta de objetivos, metas, prioridades, atividades a realizar em determinados períodos em prol de um bem coletivo.

A incerteza sobre a possibilidade ou probabilidade no alcance dos objetivos e metas definidas, leva os analistas a procurarem garantias que ofereçam menos riscos e a desenvolverem metodologias que possam servir de base de planificação participativa. Este conceito para além de ser um instrumento de gestão local, reproduz dentro de si a noção de responsabilização[11], na medida em que está relacionado com as questões de exigências na prestação de contas, controlo da conduta e do desempenho da ação governativa.

Esta abordagem intrinsecamente ligada às noções teóricas e pragmáticas da democratização, inicialmente desenvolvidas pelo Banco Mundial, foi seguida como linha de orientação de muitos organismos internacionais que tiveram a convicção de que os diferentes atores do sistema político e social têm o direito de exigir das lideranças, maior transparência na gestão dos bens públicos e que a atividade governativa seja exercida dentro de um quadro normativo pré-definido. O valor acrescido resultante deste processo justifica a sua adoção como *modus operandi* das instituições. Sobre os pressupostos teleológicos deste princípio reside a percepção de que com a *participação, accountability, transparência e descentralização* criam-se as possibilidades para melhorar a qualidade dos serviços públicos e fornecer, com mais rapidez a um número maior de beneficiários. Em termos operacionais, o alcance destas metas tem sido condicionado a certos princípios estruturais e valores sintetizados através dos seguintes: eficácia, proatividade, objetividade, prioridade, eficiência, identidade e avaliação (GRAHAM JR & HAYS: 1994, passim).

[11] O conceito responsabilização aqui mencionado foi desenvolvido com mais profundidade em 2004 com a publicação do *social development paper* do Banco Mundial (BIRD), que trouxe para a discussão a terminologia *social accountability*, entendido como um dos pressupostos básicos da boa governação e orientação da participação.

No epicentro deste debate reside a percepção de que a planificação participativa e *social accountability* como componentes do processo de descentralização e desenvolvimento são a condição necessária para fortalecimento dos mecanismos de responsabilização das instituições públicas asseguradas através do envolvimento de diferentes atores nas fases da formulação de políticas públicas (ciclo de planificação e orçamento), melhoramento da ação governativa, aprofundamento da democracia e promoção da transparência na gestão de bens públicos. Sob ponto de vista teórico, a concretização destes elementos é o alicerce do desafio travado para melhoria e qualidade na prestação de serviços públicos, reforço das capacidades locais e o alcance da redução da pobreza absoluta definidos no Plano de Ação para Redução da Pobreza Absoluta em Moçambique (PARPA I e II) [12].

2.2. Descentralização e Desenvolvimento

Correntes de opinião de distintos quadrantes associam positivamente descentralização a democracia e ao desenvolvimento. Ou por outra, consideram que contemporaneamente a descentralização é uma condição para a realização do ideal democrático e da promoção do desenvolvimento econômico local – ou seja, princípio de representação é igual ao princípio democrático. Com a constituição de governos de larga escala, isto é, sistemas de governo que envolve um território nacional, o princípio da representação se impôs como um princípio democrático. Sem um sistema de representação, a participação popular efetiva em decisões de âmbito nacional seria impossível. Segundo Bolja (1988, pp. 8), seria por esta razão que nos últimos dois séculos têm sido feitos esforços para estender os processos democráticos aos governos de nível local, através do desenvolvimento de instituições representativas.

Por outro lado, vários autores entendem a descentralização como uma panaceia para impulsionar o desenvolvimento local (DE MATOS: 1988). Outros autores, comprometidos com o ideal da radicalização democrática, a descentralização representa uma estratégia pela qual se criariam instituições (ou se conferiria poder efetivo a elas) que viabilizassem a participação dos cidadãos nas decisões públicas. Jordi Bolja, por exemplo, escreve que:

[12] O PARPA é um instrumento orientador da política do Governo moçambicano que tem o objetivo de diminuir a incidência da pobreza através do desenvolvimento do capital humano na educação e saúde, da melhoria na governação, do desenvolvimento de infra-estruturas básicas e da agricultura, do desenvolvimento econômico e rural/local, e da melhoria na gestão macroeconômica e financeira do país

> Na Europa, a esquerda se confronta com a reforma dos seus próprios estados nacionais, num sentido teoricamente democratizador – a descentralização. (...) A única forma de superar as tendências da setorialização, ao burocratismo do Estado, a distância com os atores sociais, etc., consiste em criar instituições que tenham uma capacidade de atuação global, que sejam representativas, pelo que correspondam aos sujeitos sociais, a cidadãos que de alguma forma se sintam identificados entre eles, que nem uma identidade comunitária. (...) A *democracia local* que, historicamente corresponde a nossa época desenvolver, só pode construir-se sobre bases locais. Resumindo, a democracia e o desenvolvimento se expandirão unicamente se desenvolverem-se instituições políticas locais. (JORDI BOLJA: 1988; pp. 9-10, Tradução Nossa) [grifo nosso].

Para Bolja (op. cit. pp. 11), fortalecer institucional e politicamente os órgãos locais e conferir poder efetivo aos gestores significa criar (ou fortalecer) instituições que, próximas dos cidadãos, poderiam superar os vícios do velho aparato do Estado Nacional centralizador. Não se trata para o autor, de eliminar as antigas instituições da democracia representativa, mas de superar seus limites pelo fortalecimento de novas instituições mais flexíveis e adaptáveis que fortaleçam a democracia de base local.

Na versão de Arretche (1996), é inegável a influência dessa concepção em círculos políticos. Para a autora, ao longo dos anos 80 foram inúmeros os fóruns de debate em torno da idéia da democracia de base local. Mais que isto, as experiências bem sucedidas de participação popular em gestões municipais, tais como o Orçamento Participativo, difundiram a idéia de que, mais próxima de formas de democracia direta, a vida democrática de âmbito local poderia representar uma alternativa aos limites e vícios postos pelas instituições nacionais da democracia representativa.

Para outra corrente de opinião, inspirada no modelo político norte-americano e nos tradicionais princípios do liberalismo político, a descentralização seria um instrumento de fortalecimento da vida cívica, portanto, da sociedade civil, sufocada por um Estado excessivamente centralizador e invasivo. Para Rudolf Hommes, por exemplo:

> A descentralização constitui um rompimento radical com o passado, porque países da América Latina e *África* foram tradicionalmente geridos através de formas de governo altamente centralizadas e hierarquizadas. [...] Essa tradição de poder centralizado e burocrático determinou a evolução institucional e pode ser responsável pelo enorme gap entre os países do Norte e do Sul. [...] O modelo centralizador também inibiu o desenvolvimento de instituições cívicas de base comunitária, porque criou uma forte dependência das comunidades em relação ao governo central e as suas instituições [...]. (RUDOLF HOMMES, 1995, pp. 2. Tradução Nossa) [Grifo nosso].

Nessa perspectiva, a descentralização seria a condição para o rompimento com as estruturas políticas tradicionais que, por serem centralizadas, impediriam o desenvolvimento das virtudes socioeconômicas e cívicas nas sociedades. Presente nas recomendações dos organismos de financiamento internacional como o Banco Mundial (BIRD) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), essa concepção vê na descentralização a condição para uma revolução no comportamento social, capaz de gerar comportamentos políticos e econômicos caracterizados por maior capacidade de iniciativa local e, portanto, menos dependentes do Estado. Embora vinculadas a visões distintas de democracia, essas concepções têm em comum a expectativa de que a escala ou o âmbito no qual se processam as decisões políticas viabilizem a realização de determinados conteúdos do ideal democrático. Diferentemente, pretende-se argumentar que a realização desse ideal, independentemente de seu conteúdo específico, depende mais da possibilidade de que determinados princípios possam se traduzir em instituições políticas concretas do que da escala ou âmbito de abrangência de tais instituições.

Desta forma, a descentralização de um conjunto significativo de decisões políticas não pode ser um elemento de radicalização e aprofundamento da democracia nas circunstâncias atuais. Mais que isto, faz sentido supor que instituições de âmbito local, dotadas de efetivo poder, possam representar um incentivo à participação política, dado que podem possibilitar formas mais efetiva de controle sobre a agenda e sobre as ações de governo (OSBORNE & GAEBLER: 1994). No entanto, não é suficiente que se reforme apenas a escala ou âmbito da esfera responsável pela decisão a ser tomada. É necessário que se construam instituições cuja natureza e cujas formas específicas de funcionamento sejam compatíveis com os princípios que norteiam os resultados que se esperam produzir em cada nível territorial, qual seja o desenvolvimento econômico local.

Henry Maddick previu este fenômeno a mais de quatro décadas ao descrever que, a centralização significava a concentração de recursos e/ou competências e/ou poder decisório nas mãos de entidades específicas no “centro” (governo central, agência central etc.). Para o autor, descentralizar é deslocar esses recursos do “centro” e colocá-los em outras entidades específicas - os entes descentralizados. A primeira tem sido identificada como antidemocrática, na medida em que ensejaria a possibilidade de dominação política. Contudo, não existe uma garantia prévia - intrínseca ao mecanismo da descentralização de que o deslocamento desses recursos implique a

abolição da dominação.

Finalmente, não há consenso quanto à possibilidade de que a reforma das instituições possa produzir comportamentos democráticos. De um lado, as instituições conformam as formas de ação política e, nesse sentido, a ação pública pode deliberadamente incentivar determinados comportamentos políticos (COHEN & ROGERS: 1995). De outro, contudo, o contexto social e a história condicionam profundamente a forma efetiva de funcionamento das instituições (PUTNAM: 1993; pp. 182). Isto significa que comportamentos fortemente presos na cultura política de uma determinada sociedade pode ser um sério fator limitador da concretização dos comportamentos e princípios democráticos pretendidos, mesmo que se obtenha sucesso na implantação de instituições consoante com aquelas finalidades.

Mesmo pela falta de consenso, experiências mostram que deslocar recursos do "centro" para subsistemas mais autônomos pode evitar a dominação pelo "centro"; e, lenta e silenciosamente, longe dos refletores da opinião pública surgirem novos tipos de instituições públicas mais flexíveis, adaptáveis, prontas a aprender novos procedimentos com agilidade, quando as condições o exigirem – o que seriam governos inovadores e empreendedores na visão de Osborne & Gaebler. Moçambique caminha fortemente para concretização desses objetivos.

2.3. Contextualização do Processo de Descentralização em Moçambique

O processo de descentralização em Moçambique é muito recente. Iniciou no começo da década de 1990 e desenvolveu-se desde então em dois sistemas distintos. Em 33 municípios urbanos, foi transferida uma série de responsabilidades do governo central para representantes localmente eleitos. O resto do território nacional, a maioria rural, manteve-se no âmbito de um sistema administrativo centralizado, com excepção dos distritos-piloto selecionados para experimentar a planificação distrital. A experiência destes distritos alimentou e influenciou a formulação de políticas e legislação relativas à planificação distrital, incluindo a Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE) aprovada em 2003.

As bases legais que assentam o processo de descentralização em Moçambique têm a sua gênese num conjunto de reformas iniciadas na Constituição de 1990[13]. Com as reformas introduzidas, iniciou-se um Programa de Reforma dos Órgãos Locais (PROL), lançado em 1991 e financiado pelo Banco Mundial (BIRD), com o objetivo de criar e desenvolver as Autarquias Locais. A Lei 3/94 sobre o Quadro Institucional estabeleceu legalmente a autonomia dos Distritos Municipais (FARIA & CHICHAVA: 1999; pp. 7-8). Porém, este processo sofreu profundas mudanças nos últimos anos. Como resultado, um novo quadro institucional para a reforma do governo local, a Lei 2/97 de 19 de Fevereiro, foi aprovada em 1996 definindo as Autarquias Locais como pessoas coletivas, dotadas de órgãos representativos próprios, que visam a prossecução dos interesses das populações, sem prejuízo dos interesses nacionais e da participação do Estado.

A emenda constitucional de 1996, através da Lei nº. 9/96 de 22 de Novembro reformulou as disposições sobre os Órgãos Locais do Estado introduzindo o Poder Local no item IV nº. 1 do seu Artigo 189 onde, compreendia a existência de autarquias locais. Em 1997, com a criação da Lei nº. 2/97 de 18 de Novembro aprovou-se o Pacote Autárquico que abriu espaço para a descentralização democrática ou implementação das autarquias locais – municipalização em Moçambique. Esta lei, juntamente com outros instrumentos legais, permitiu a realização das primeiras eleições autárquicas em Junho de 1998 (op. cit.).

As reformas de descentralização constituem um processo de mudança ou reconfiguração das instituições, particularmente o Estado. Para a análise das reformas de descentralização enquanto mudança institucional em Moçambique pretende-se referir não só pela abordagem desenvolvida por North (1990) em "*Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*", mas, também, e particularmente a duas variantes do neo-institucionalismo: histórico e sociológico, pelo fato de partilharem o mesmo ponto de partida, que sublinha a idéia segundo a qual a compreensão do surgimento de novas instituições ou da reforma institucional passa pela análise da maneira como as instituições existentes estruturam a visão dos seus atores. Dito de outra forma, o processo de reforma institucional comporta um empréstimo de modelos

[13] O Artigo 116 da Constituição de 1990 estabeleceu que: "nos diversos escalões territoriais, os órgãos locais do Estado asseguram a participação e decisão dos cidadãos em matéria de interesse da respectiva comunidade". O que na verdade significou um alargamento da base de particicpação.

institucionais existentes, fato que exige que se tome em consideração a trajetória histórica das próprias instituições.

Estas observações revelam que, a explicação do impacto da reforma de descentralização em Moçambique passa assim por uma concepção particular do desenvolvimento histórico, isto é, a idéia duma causalidade social dependente da trajetória percorrida; rejeitando o postulado tradicional segundo o qual as mesmas forças ativas produzem sempre os mesmos resultados, em favor duma concepção que sublinha que essas forças são modificadas pelas propriedades de cada contexto local - propriedades herdadas do passado. A nossa análise nos remete assim à idéia de *path dependence*[14] no sentido de trajetória histórica. Sublinhando ao mesmo tempo os mecanismos de reprodução social desenvolvidos por Dowbor (2001) e a lógica de mudanças institucionais defendida na nova economia institucional por Douglass North (1990). Por isso, a referência à idéia de *path dependence* nos permite compreender o atual estágio das reformas de descentralização em Moçambique como sendo condicionado pela trajetória do próprio Estado e do regime político em que essas reformas tiveram lugar. A análise em termos de *path dependence* permite-nos também olhar para a persistência do passado nas políticas de desenvolvimento e avaliar a influência (atual) das ações e configurações sociais passadas.

A exigência da descentralização leva, portanto, a necessidade de dotar-se de indicadores socioeconômicos territoriais, assim como incorporar a informação sobre as diferentes capacidades ou potencialidades de desenvolvimento de cada território, a fim de transcender os enfoques simplificados do crescimento econômico, tal e qual este é visto desde a perspectiva econômica tradicional e a visão centralizadora do Estado. Evidentemente, tudo isto supõe introduzir, ao nível mais geral, uma lógica de funcionamento que desmanche os anteriores enfoques centralizadores por um desenho descentralizado das políticas públicas, as quais devem dotar-se de maior grau de horizontalidade, seletividade, territorialidade e capacidade de concertação com os atores sociais locais como aponta Alburquerque (2003).

[14] *Path Dependence* é um termo que já entrou em uso comum, tanto da economia e do direito. Em todos os casos em que o *path dependence* é enfocado, a afirmação ascende a cerca da versão de que a "história importa". *Path dependece* pode significar apenas que: Onde estamos hoje é o resultado do que aconteceu no passado. O conceito de *path dependence* surgiu como uma idéia de que uma pequena vantagem inicial ou pequenos choques aleatórios ao longo do caminho podem alterar o curso da história (DAVID: 1985). Como muitas idéias têm crescido em termos de âmbito e agora englobam quase todo o processo em que alguém pode encontrar indícios ou alegação de retornos crescentes, o que se pensa ser a causas do path *dependence* (ARTHUR: 1994 & PIERSON: 2000) [Grifo nosso].

Alburquerque (2004) sustenta que, no lugar de ditar-se uma forma vertical desde o nível Central do Estado, com base na suposição de existência de um espaço homogêneo com uma lógica funcional e setorial, as políticas descentralizadoras devem possuir um caráter horizontal e territorial, orientando-se principalmente a criar oportunidades e entornos favoráveis aos empreendimentos inovadores em cada território. Assim, o tipo de políticas deve introduzir, por conseguinte, a seletividade necessária, segundo a contextualização de cada âmbito territorial. Desta forma, no lugar de se pensar a economia como um conjunto de setores, se requer concebê-la também como um conjunto de economias locais, o que obriga a considerar os diferentes atores territoriais a fim de se chegar a eficientes acordos de concertação para o desenvolvimento econômico local e geração de emprego e renda. O quadro 1, mostra os recortes das diferenças de políticas descentralizadas e centralizadas.

Quadro 1: Cortes Diferenciais das Políticas Descentralizadas e Centralizadas

DESENHO DE POLÍTICAS DESCENTRALIZADAS	DESENHO DE POLÍTICAS CENTRALIZADAS
HORIZONTALIDADE Políticas de apóio indiretas, orientadas de forma integral a criar oportunidades para empreendimentos inovadores.	**VERTICALIDADE** Ditam-se desde o nível Central do Estado, normalmente numa lógica setorial e não no usufruto da concertação de atores.
SELETIVIDADE Definem-se segundo os diferentes perfis produtivos de cada território.	**GENERALIDADE** Supõem-se válidas para qualquer espaço geográfico.
TERRITORIALIDADE Pensa a economia nacional como um conjunto de economias territoriais, e não somente como um conjunto de setores econômicos.	**FUNCIONAL/SECTORIAL** Pensam em uma economia nacional composta de setores.
CONCERTAÇÃO Elaboração das políticas conjuntamente com os diferentes atores sociais.	

Fonte: Alburquerque (2004).

Formas do Processo

No âmbito da Reforma do Setor Público o processo de descentralização abrange a desconcentração, racionalização das estruturas e o processo de prestação de serviços, melhoria do processo de formulação e monitoria de políticas públicas, profissionalização dos funcionários do setor público, melhoria da gestão financeira, prestação de contas e combate à corrupção. As

atividades destas subcomponentes se subdividem em três partes principais: a) descentralização e desconcentração; b) racionalização de estruturas; e c) processo de prestação de serviços (MOÇAMBIQUE: 2008; pp. 128).

Com a aprovação do Pacote Autárquico em 1997, se estabeleceu o quadro jurídico legal para implementação das Autarquias Locais através da Lei n° 2/97 de 18 de Fevereiro. Esta lei define as Autarquias Locais como pessoas coletivas de direito público, dotadas de órgãos representativos próprios, que visam a prossecução dos interesses das populações respectivas, sem prejuízo dos interesses nacionais e participação do Estado[15]. As Autarquias Locais em Moçambique são instituições dotadas de autonomia administrativa, patrimonial e financeira; e, realizam sua atividade no quadro da unidade nacional e da unicidade do Estado. Elas não têm autonomia política e são do tipo municípios (criados em cidades e vilas) e povoações (nas sedes dos postos administrativos).

Em 1998 realizaram-se as primeiras eleições autárquicas, das quais resultou na implantação de 33 autarquias sendo 23 de cidades e 10 de vilas, todas do tipo município. Em 2003 realizaram-se as segundas e em 2008 as terceiras tendo aumentado o número para 42 – é o que se fala de gradualismo na autarcisação segundo Plácido Nerino Pereira. Nesse caso o resultado final desse processo será ter todo território autarcisado, o que pode levar o seu tempo para alcançar por causa da questão fundamental que é o desenvolvimento econômico local.

A definição das circunscrições territoriais a autarcizar resultou de um estudo que verificou as condições mínimas que cada uma das unidades territoriais reunia em termos de infra-estruturas econômicas e sociais. Presume-se que o objetivo seja de que as unidades escolhidas tenham um mínimo de condições para que sejam sustentáveis. Todavia, e reconhecendo a necessidade de garantir um mínimo de condições para que as autarquias funcionem; o Estado para além de algumas infra-estruturas postas à disposição dos municípios atribui uma verba designada por Fundo de Compensação Autárquica – FCA[16].

[15] Para mais detalhes vide: Pacote Autárquico, brochura 1. Maputo: Imprensa Nacional, 2000; pp. 23.
[16] O Fundo de Compensação Autárquica - FCA é um fundo destinado a complementar os recursos orçamentais das autarquias. O montante do FCA e dos subsídios dos órgãos locais do Estado é objeto de uma dotação própria a inscrever no Orçamento do Estado – OE. Essa dotação é constituída por 1,5% a 3% das recitas fiscais previstas e realizadas no respectivo ano econômico. Ver Lei nº 11/97, de 31 de Maio; Cap. III, Seção I, Artigo 40: 1-2.

A definição do quantitativo da verba disponibilizada pelo Estado para cada autarquia depende, de entre outros critérios, o do número de habitantes residentes no município. Este fato tem levado a que em muitos municípios, os autarcas tendam a definir zonas de expansão ou limites que ultrapassam as áreas tradicionalmente consideradas cidades ou vilas. Estas áreas caracterizam-se muitas vezes por vastas extensões rurais, sendo por isso difícil ou quase nula a provisão e prestação de serviços aos munícipes, sobretudo serviços urbanos.

Constata-se neste processo que, alguns argumentos revelam o peso que o Estado sente neste novo processo e as dificuldades de adaptação. Mas na verdade, os questionamentos são necessários. Eles nos direcionam ou pretendem chamar a atenção do Estado para o conceito de *governo empreendedor* ou *governo inovador* descritos por Osborne & Gaebler (1994; pp. XVI-XVII e sgts). Baseando-se não na invenção de idéias, mas, na sistematização de experiências dos outros, os autores descrevem que, com os modelos empreendedores pretende-se indicar instituições do setor público que atuem *regularmente* dessa forma – que usem constantemente seus recursos de novos modos, para aumentar a eficiência e efetividade. Com isso não se quer desacreditar os esforços do governo e nem considerá-lo um mal necessário, muito pelo contrário. Com efeito, os mesmos autores escrevem que, todas as sociedades civilizadas têm um tipo de governo. O governo é o mecanismo que usamos para tomar decisões coletivas como a criação de infra-estruturas básicas no país, provisão de serviços de educação e saúde, segurança, proteção ambiental, redução da pobreza e do desenvolvimento no geral. O governo é a forma de agir e resolver os problemas coletivos [grifos nossos].

2.4. Resultados do Processo de Descentralização em Moçambique

Como resultado da resistência a mudanças, o processo tem sido dificultado por conflitos de interesses ou busca de protagonismo político por parte de alguns gestores públicos tendo como consequência a falta de consenso no desenho de políticas e definição de prioridades entre grupos do poder político nos níveis central e local e estes, com as comunidades. Assim, a re-orientação do processo de descentralização que teve lugar em 1997, enfraqueceu seriamente a reforma em geral e a criação de órgãos de poder local (Municípios autônomos em particular). Problemas associados a questões institucionais e ao longo processo legal, provocaram os sucessivos adiamentos das eleições autárquicas que deveriam estabelecer os novos órgãos locais

autônomos[17]. Embora se faça menção a alguns conflitos (estes são mapeados mais adiante). Muitas observações apontam para resultados visíveis do processo. Mesmo pelo seu estado atual, é consensual que a descentralização se constitui num importante instrumento para fortalecimento da democracia e promoção do desenvolvimento econômico local.

Moçambique é um bom exemplo de descentralização em África, por ter conseguido ao longo do processo canalizar recursos financeiros para as zonas rurais no âmbito do Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIIL), vulgo "Sete Milhões" (o equivalente a 264 mil dólares), adotado pelo governo moçambicano em 2006. Para Kathyola[18], muitos países africanos registram fracassos na descentralização por não conseguirem alocar os devidos recursos para o desenvolvimento rural. Muitos países não dispõem de recursos para o desenvolvimento das zonas rurais o que constitui um problema de descentralização em África. Moçambique conseguiu colocar recursos nos distritos e, por isso, mesmo com o registro de coflitos esta iniciativa colhe consenso em vários círculos.

Por outra, em Moçambique, mais de 90% dos produtores agrícolas são do setor familiar, carecendo de domínio nas técnicas melhoradas de produção. Segundo o Banco Mundial (BIRD), os países africanos ainda estão longe de honrar o seu compromisso de alocar pelo menos 10% dos seus orçamentos para o setor da agricultura. Atualmente, os países africanos canalizam uma média de 4% dos seus orçamentos para o setor da agricultura. No caso concreto de Moçambique, o Governo decidiu aumentar o orçamento para o setor da agricultura de 4 para 6% devido a crise de cereais no mercado internacional, que colocou o país numa situação de vulnerabilidade[19].

Dados do BIRD indicam que os países pobres fazem poucos investimentos na agricultura, quando 75% da população carenciada vive nas zonas rurais, tendo esta atividade como a sua fonte de subsistência. A maioria dos países pobres, sobretudo em África, tem problemas no acesso as linhas de créditos, devido as altas taxas de juros que acabam resultando no empobrecimento dos camponeses/agricultores. Para Eri Kopper, especialista do Instituto

[17] Uma descrição mais clara sobre os conflitos pode ser vista nos extratos das entrevistas com Plácido Nerino Pereira nos **Anexos**.
[18] Janet Kathyola: Conselheira do Secretariado da Commonwealth para a divisão de Governação e Desenvolvimento Institucional na Primeira Conferência da Função Pública realizada em Maputo em 2009.
[19] AIM. **Moçambique, Exemplo de Descentralização em África**. Segunda, 08 de Junho de 2009. Disponível em http://www.portaldogoverno.gov.mz/noticias/governacao/junho-2009/mocambique-exemplo-de-descentralizacao-em-africa/?searchterm=commonwealth . Acesso em 9 de Julho de 2009 as 19:49 horas.

Internacional para a Agricultura Tropical (IITA), o fraco orçamento da agricultura nos países pobres, sobretudo os africanos, resulta de problemas na definição de prioridades em termos de disponibilização de recursos. Este fato é exacerbado pelo longo tempo necessário até o investimento começar a produzir um impacto visível.

Para Chale Issufo[20], a descentralização tem impactos positivos à nível local porque ela confere "*autoridade à própria autoridade*", para além de colocar a população mais próxima do nível e poder de decisão. Por exemplo, "as populações já não precisam sair das suas aldeias para o gabinete do administrador para expor os seus problemas. Podem expô-los localmente através dos conselhos locais que tem a função de se articularem com o governo. É com base nesse mecanismo que o governo tem uma ligação e contacto permanente com as populações. Assim, os líderes comunitários através dos Conselhos Consultivos Locais têm o direito de no nível local e dentro das suas possibilidades resolverem os contenciosos locais, caso não, recorre-se ao governo distrital e depois ao provincial".

O processo de descentralização também favoreceu a criação da Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE). Segundo Pereira, antes da LOLE, o distrito não era base de planificação orçamental; recebia duodécimos transferidos mensalmente do nível central para cobrir o pagamento de salários do pessoal da administração e compra de material de escritório. A LOLE define o distrito como unidade orçamental. Enquanto, por um lado, a LOLE confirmou o controle e o poder hierárquico do governo sobre as unidades do governo local nas zonas rurais, também abriu caminho a uma maior descentralização do processo de decisão e alocação de recursos, integrando municípios como unidades orçamentais no orçamento do Estado e concedendo-lhes alguma autonomia para a formulação de planos e orçamentos. Em 2005, foi emitido um decreto para regulamentar as questões essenciais relacionadas com a implementação da LOLE, incluindo responsabilidades específicas do distrito, formas de participação da comunidade e papéis e responsabilidades atribuídas às instituições participativas. Com a introdução do Orçamento de Investimentos de Iniciativas Locais (OIIL) em 2006, a descentralização foi eficazmente alargada a todos os distritos, começando com a criação de instituições para facilitar o diálogo entre o Estado e a Sociedade Civil, os Conselhos Consultivos, identificados no quadro jurídico como Conselhos Locais.

[20] Entrevista concedida no dia 22 de Janeiro de 2009 [grifo nosso].

No âmbito da descentralização e desconcentração foram reestruturados os governos distritais e nomeados 512 diretores de serviços distritais e elaboradas as estruturas orgânicas de cada um dos serviços distritais e os respectivos quadros de pessoal. Foram reconhecidas e legitimadas as autoridades comunitárias e assegurado o pagamento de subsídios, para além da elaboração da proposta da estrutura dos governos provinciais e a proposta de critérios e parâmetros de avaliação de desempenho dos administradores distritais. Foi revisto o regulamento de Organização e Funcionamento dos Conselhos Locais visando a consolidação do funcionamento dos Conselhos de Consulta Local, no âmbito do processo de desconcentração, que abrange os Órgãos Locais do Estado no nível provincial, distrital, posto administrativo, localidade e povoação. Para além da elaboração da proposta de currículo modular de formação e capacitação dos membros dos Conselhos Locais e Autoridades Comunitárias, foi realizada a reunião nacional dos administradores distritais e a reunião nacional dos municípios (MOÇAMBIQUE: 2008; pp. 128).

De entre outros resultados, foi realizado um estudo e avaliadas as condições de algumas vilas de sedes distritais e de postos administrativos para alargar a autarcisação à novas unidades territoriais; foi aprovada a Lei 5/2007 das Assembléias Provinciais e a respectiva Lei Eleitoral, iniciando o processo de identificação e/ou reabilitação de instalações para o seu funcionamento e elaborado o guião para instalação das mesmas. No quadro financeiro, foi realizada a revisão da Lei das Finanças e Patrimônio Autárquico, estando ainda em curso o estudo visando a revisão do Código Tributário Autárquico e iniciado o estudo para a revisão dos critérios de alocação do Fundo de Compensação Autárquica (FCA) e o Orçamento de Investimento de Iniciativas Locais (OIIL).

Com isso depreende-se que, embora o processo tenha arrancado sem uma política e nem estratégia, os resultados correspondem aos objetivos devido a sua eficácia e abrangência territorial. Assim, com vista a contribuir para a concepção do programa nacional de planificação descentralizada do distrito e de financiamento atualmente está em preparação, um estudo de Participação Comunitária na Planificação Distrital.

2.5. Mapeamento dos conflitos

Os conflitos são aqui apresentados de forma ilustrativa destacando exemplos de dois distritos da Província de Nampula para retratar a dificuldade de descrevê-los de forma mais geral no âmbito nacional embora. No âmbito do processo registram-se desensos em vários níveis no país (ver mais detalhes nos anexos).

Sobre os conflitos Kathyola adverte que, os moçambicanos não se devem preocupar com questões como a cor partidária ou a origem dos beneficiários, pois o fato mais importante é que os recursos estão a chegar aos distritos. Este sentimento é também partilhado por muitos moçambicanos que acreditam ser uma decisão acertada do Governo. Geralmente, concorda-se com o OIIL porque, pela primeira vez, os recursos estão a chegar aos distritos e a população é que decide como usar estes recursos por meio dos seus representantes nos Conselhos Consultivos Locais (CCL).

Exemplos dos conflitos

Pegando o exemplo do distrito de Meconta na Província de Nampula (campo de nossa pesquisa), as associações comunitárias criadas no âmbito da introdução do Orçamento de Investimento de Iniciativas Locais (OIIL), através de promoção de micro-projetos de geração de rendimento, são apontadas pelo governo daquele distrito como sendo os seus maiores devedores. Com efeito, dos mais de 22 milhões de meticais (cerca de U$ 830 mil)[21] desembolsados nos últimos três anos, maior parte destinado às associações, cálculos recentes indicam que aquelas só devolveram para os cofres da administração do distrito 376.630 meticais (cerca de U$ 14.185,00), o que representa 1,7% do valor global injetado até ao momento.

A análise de questões ligadas à vida sócio-política e econômica do distrito e a avaliação do impacto da aplicação do OIIL feita pelo governo distrital, chegou à conclusão de que as associações são os principais "maus da fita" em todo este processo. Com efeito, o grande problema da falta de sustentabilidade dos projetos implementados pelas associações resulta da falta de treinamento dos seus associados – o que se propõe a introdução de equipas de Assistência Técnica e Capacitação.

[21] Ao câmbio de U$ 1,00 para Mtn 26,55. Fonte: www.bancomoc.mz.

Um dos operadores econômicos local e também beneficiário do OIIL afirmou que teve de devolvê-lo por alegadamente ter passado por um momento de pressão da comissão técnica de avaliação para reembolso em tempo recorde, afirmou ainda que grande parte das associações comunitárias de Meconta, foram criadas para "sacar" o dinheiro do Estado que, posteriormente, foi dividido entre os membros, tendo cada um seguido o seu caminho e dado ao dinheiro o destino que melhor lhes conveio, com particular enfoque para a poligamia.

Por sua vez, Ossufo Chale, secretário permanente distrital, concorda que há falta de gestão por parte dos mutuários, mas nega que maior parte do fundo tenha sido usada para "alimentar" a poligamia, não obstante tratar-se de uma prática costumeira das comunidades ali residentes. Para a fonte, tiveram-se casos de pessoas que pegaram o dinheiro e dividiram-se na perspectiva de que cada um iria movimentar para depois devolvê-lo na totalidade, só que as coisas não correram como as pessoas haviam planejado.

Na vila-sede do distrito, visitaram-se duas associações de geração de rendimentos, nomeadamente a de produção de blocos de construção e de comércio, tendo constatado que as mesmas não só estavam desprovidas de pernas para andar, mas também de força para aguentarem-se em pé. As duas, segundo dados a que tivemos acesso, foram financiadas o ano passado, num valor global de 356 mil meticais (cerca de U$ 13.408,00). Com isso, a insustentabilidade do projeto de fabrico de material de construção parece algo absurdo uma vez que o mercado local carece de uma fonte fornecedora daquele tipo de matéria-prima.

Quando aprovamos o projeto, estávamos convencidos de que podíamos incentivar o setor de construção de obras melhoradas, que o distrito carece pelo menos aqui na vila-sede, mas acabamos ficando decepcionados referiu o Secretário Permanente Distrital. Assim, as autoridades governamentais do distrito descartam a possibilidade de recurso a métodos coercivos para recuperar o que as pessoas devem ao Estado, supostamente porque isso pioraria as coisas.

O caso de Eráti

Entretanto, e a exemplo do que se regista em quase todos os distritos do nosso país, em Eráti também na Província de Nampula (nosso campo de pesquisa principal) grande número dos mutuários do OIIL "vulgo sete milhões", não devolveram o dinheiro que lhes foi emprestado e

tudo indica que o governo distrital terá que trabalhar muito para reaver os valores junto dos devedores.

Para o ano que está prestes a terminar, segundo fontes locais no distrito de Eráti foram alocados cerca de 8 milhões e 700 mil meticais (cerca de U$ 327.683) para o financiamento de um total de 228 projetos aprovados dos 420 que tinham sido submetidos à administração para a sua apreciação e avaliação por parte do Conselho Consultivo Distrital. Estes fundos estão direcionados para os projetos de geração de rendimentos, sobretudo para a componente de produção da comida. Mesmo assim, os fundos foram aplicados também em algumas áreas específicas como são os casos da comercialização agrícola, envolvendo os comerciantes informais, isto porque grande parte dos fundos disponibilizados em 2006 e 2007 foi absorvida pelos projetos de produção de comida.

Com vistas a convencer os mutuários a honrarem com os seus compromissos contratuais, as autoridades administrativas de Eráti dizem que têm estado a promover algumas iniciativas viradas para a sensibilização dos devedores sobre a necessidade e importância da devolução atempada do dinheiro emprestado. É assim que se decidiu criar algumas comissões no nível dos Postos Administrativos e Localidades, para facilitar as pessoas que tiveram os fundos na condição de empréstimo para liquidarem suas dívidas. O fato de o pagamento se efetuar nas Localidades ou Postos Administrativos onde os devedores residem, através dessas comissões, se evita que os mutuários façam mais despesas de deslocação e estadia na vila sede do distrito.

O administrador de Eráti disse haver ainda muitas pessoas que pensam que o fundo de investimento de iniciativa local é donativo, por isso agora se está a promover campanhas de explicação aos interessados no empréstimo sobre o objetivo essencial deste dinheiro. Num outro desenvolvimento, Chelua não afastou a possibilidade de essas pessoas virem a responder em juízo, tanto é que isso já foi repetido diversas vezes pelo Presidente da República durante a visita efetuada ano passado à província de Nampula. Contudo, o administrador de Eráti disse ter sido uma boa iniciativa a criação do OIIL por parte do Governo, porquanto no seu distrito está a promover o empreendedorismo que se quer, particularmente no seio dos jovens desempregados.

Discursos políticos

De acordo com os dados da Agência de Informação de Moçambique (AIM: 2009)[22] o Presidente da República de Moçambique Armando Guebuza deixou claro, na sua visita de trabalho a Província de Nampula, que se os Conselhos Consultivos Locais (CCL) exercessem cabalmente a sua missão no uso do OIIL, Moçambique sairia muito rapidamente da pobreza. "Os Conselhos Consultivos *devem saber decidir* bem sobre este fundo, caso contrário farão sofrer o povo ", sublinhou Guebuza.

Com efeito, há pessoas que pedem este dinheiro e depois desaparecem, outros recebem este mesmo dinheiro e não o aplicam onde ele é necessário. Outros ainda não devolvem o montante sem se quer dar satisfação. Neste encontro popular, Guebuza disse que a institucionalização dos sete milhões de meticais surgiu na sequência da política governamental de descentralização do poder. Deste modo, o Governo adoptou esta medida para que as comunidades passassem, até a nível de Posto Administrativo, a decidir sobre projetos que devem ser por elas executados para se produzir riqueza.

De acordo com as palavras de Guebuza, "são os Conselhos Consultivos Locais (CCL) que têm o poder de decidir sobre a quem atribuir este fundo". Segundo o Presidente, estes conselhos são constituídos por gente que conhece e sente os problemas locais. Mas a experiência da aplicação deste fundo nos 128 distritos moçambicanos demonstra claramente que ainda persistem muitos desafios. Apesar de muitos distritos reclamarem a melhoria da vida das populações, graças a sua aplicação, muito ainda falta para se poder afirmar que o fundo está a corresponder as expectativas.

O Presidente vincou que "temos que saber o que é que cada um de nós deve fazer para se combater os problemas que ainda persistem na utilização deste dinheiro". Segundo Guebuza se assim for "então estaremos todos em condições de afirmar que venham as tempestades mas vamos vencer". O Presidente apelou, por outro lado, para que os Conselhos Consultivos priorisem o dialogo para se evitar mal entendidos e boatos na utilização deste fundo.

[22] AIM. **Má aplicação dos "sete milhões só fará o povo sofrer**. Segunda, 04 Maio de 2009 09:29H. Disponíveis em http://www.opais.co.mz. Acesso em 04 de Maio de 2009: 13 hrs 40 min.

Fora deste fundo, os distritos beneficiam de 2,3 milhões de meticais (cerca de U$ 86.630,00) para infra-estruturas. Este orçamento também é de decisão local.

Numa apresentação que seguiu a visita à Nampula, Guebuza explicou ainda que os avanços que o país tem registado no combate à pobreza "são resultado de um diálogo entre o Governo e todas as forças vivas da sociedade moçambicana", mostrando que os discursos precisam ser acompanhados de tranparência e coerência para evitar mal entendidos. Contudo, as novas leis incluem limitações rigorosas visando a prevenção de conflitos de interesse, esperando-se que isso se efetive para colocar em bom termo as boas práticas de desenvolvimento no país.

2.6. Descentralização e Desenvolvimento Econômico Local

A descentralização de competências às Administrações Locais visa estimular novas iniciativas por parte dos atores territoriais acerca da melhor utilização do potencial local para o desenvolvimento econômico. Quando os governantes são eleitos democraticamente, a pressão é maior sobre os seus governados. Assim como o avanço e o conteúdo dos diferentes processos de descentralização e democratização, constituem elementos que facilitam a libertação de potencialidades de desenvolvimento. Ele depende, naturalmente, dos conteúdos substantivos que se dão aos processos de descentralização. Há anos atrás, em alguns países, a descentralização era vista como um meio para diminuir o peso do Estado[23].

Nesta ordem Dowbor (2001) escreve que:

> Ao se deslocar boa parte das iniciativas do desenvolvimento para o nível local, aproximam-se à decisão do espaço onde o cidadão pode efetivamente participar, enfrentando em particular a "marginalidade urbana" que se tornou à forma dominante de manifestação da nossa tragédia social (passim).

Assim, o sucesso do Desenvolvimento Econômico Local, e o desenvolvimento em geral requerem a participação dos atores interessados nas diferentes iniciativas locais e no (re) desenho, (re) formulação e execução de diferentes linhas de atuação (ALBURQUERQUE: 2004; DOWBOR: 2008). Para isso, Alburquerque (2004) sublinha que, é necessária a criação de instituições (organizações, normas e regras de conduta entre os atores, confiança mútua) apropriadas para o desenvolvimento local, o qual forma parte do nível intermédio ou

[23] Mais detalhes podem ser vistos em Osborne & Gaebler (1994) e Alburquerque (2004).

"mesoeconômico". O nível *mesoeconômico* determina o exercício de concertação entre os diferentes atores territoriais, assim como o pacto social resultante entre os mesmos, orientando a construção de entornos inovadores locais, os quais podem ter formas diferentes em cada caso, segundo a problemática mais destacada ou urgente, ou, segundo o perfil produtivo e empresarial do território. Em todo o caso, as "melhores práticas" existentes a nível internacional mostram um universo interessante de "Agências de Desenvolvimento Econômico Local ou regional", "Centros de Empresas e Inovação", "Institutos Tecnológicos", "Observatórios Locais de Emprego", entre outras figuras, que tratam de apoiar as micro, pequenas e médias empresas locais, dando conta com ele, do distinto grau em que se pode determinar dessa construção ou "acondicionamento" do território para o Desenvolvimento Econômico Local.

Sobre a descentralização e desenvolvimento econômico local e Moçambique, os dados apontam para a concordância com Faria & Chichava (1999, pp. 4) ao descrevem que, para muitos, o rápido e harmonioso desenvolvimento econômico e social de Moçambique exige uma gestão descentralizada cada vez mais criativa e flexível que prime pela simplicidade na organização, por uma maior adequação às necessidades e realidade local, por uma delimitação clara da jurisdição e autoridade entre órgãos locais e centrais, pela informação, diálogo e transparência na tomada e implementação de decisões, e a prestação periódica de contas. Sobretudo numa altura de significativo crescimento econômico do país e de introdução da economia de mercado, alguns vêem na descentralização administrativa em particular, um instrumento que potencia um bom funcionamento dos mercados, de uma maior eficácia e transparência na utilização dos recursos e consequentemente, de estabilização da economia. Este ponto de vista é também partilhado por muitos doadores.

Deste modo, o pensar no desenvolvimento local em Moçambique visa consolidar a planificação participativa pelo desenvolvimento integrado do território. Com a finalidade de assegurar que as políticas e programas nacionais assumam uma natureza explicitamente pró-rural, e gerar mudanças no atual padrão de acumulação de capital na economia nacional, o Governo prosseguiu com a implementação da Estratégia de Desenvolvimento Rural (EDR), orientando a sua ação para o aumento da competitividade e acumulação da economia rural, o reforço da atividade financeira rural, aumento do acesso a tecnologias e a eficácia institucional e de governação (MOÇAMBIQUE: 2008; pp. 122).

Assim, a descentralização político-administrativa é considerada uma condição necessária para o desenvolvimento local, pois, concede aos distintos níveis territoriais graus de autonomia suficientes para se transformarem em administrações eficientes de seus próprios recursos, convertendo o Município ou Distrito no órgão administrativo de Governo Local. Como descreve Alburquerque (2004: pp. 6), a descentralização deve permitir uma maior autonomia do sistema econômico local, promovendo um sistema de acumulação regional, destinado a reinversão e crescimento do mesmo e a promoção e expansão do bem-estar social coletivo. Não obstante para que ela seja efetiva e expresse novas articulações entre o Estado e a Sociedade Civil, esta no nível local, deve ser proativa, rica em iniciativas, capaz de ser receptora das transferências operadas pela reforma político-administrativa a nível central. A rigor, a descentralização como alternativa democratizadora constitui uma verdadeira refundação do Estado e um reforço de sua relação com a sociedade, que permite redefinir, não eliminar a intervenção estatal a nível local. O Estado descentralizado regula de uma maneira diferente e garante a eficácia econômica e compreende um sistema completo de instâncias estatais inter-relacionadas cooperativamente. É um garante da democracia, ao desenvolver um esquema de poder desconcentrado, fortalece a Sociedade Civil e as instituições próximas do cidadão, possibilitando assim, formas de controle social e de participação que contribuem para a democratização social e redução da pobreza.

Neste sentido, o avanço da descentralização político-administrativa ou territorial constitui uma ferramenta poderosa para identificar com maior segurança os recursos locais existentes e facilitar a concertação estratégica entre os diferentes atores sociais no território, a fim de dotar aos mesmos de infra-estrutura e oferta apropriada de serviços especializados (Idem).

Em Moçambique, tal processo engloba uma tentativa de melhorar a qualificação dos responsáveis governamentais nas instâncias descentralizadas da função pública munidas de direito público nos níveis provincial e distrital, essencialmente para atingir uma adequada gestão dos recursos financeiros transferidos no âmbito do Orçamento de Investimento às Iniciativas Locais (OIIL). Em ambos os casos, a potencialidade da descentralização é limitada, já que dele o que se trata essencialmente é incorporar novos papéis e responsabilidades aos gestores públicos locais como impulsionadores de iniciativas concertadas localmente para incrementar a utilização dos recursos potenciais de desenvolvimento econômico. Mesmo assim, registram-se sucessos na transição para uma economia de mercado. Apesar disso, as condições básicas e de

desenvolvimento para o setor privado continuam a ser difíceis. O acesso ao capital especialmente nas zonas rurais e para micro, pequenas e médias empresas é ainda limitado. Leis e regulamentos são raramente efetuados, ou são executados numa forma abusiva. A constituição de uma economia de mercado eficiente baseada nas dinâmicas locais pode contribuir substancialmente para a redução da pobreza absoluta.

Para muitos, o rápido e harmonioso desenvolvimento econômico e social do país exige uma gestão descentralizada cada vez mais criativa e flexível que prime pela simplicidade na organização, por uma maior adequação às necessidades e realidade do terreno, por uma delimitação clara da jurisdição e autoridade entre órgãos locais e centrais; pela informação, diálogo e transparência na tomada e implementação de decisões, e a prestação periódica de contas. Sobretudo numa altura de significativo crescimento econômico em Moçambique e de introdução da economia de mercado, alguns vêem na descentralização administrativa em particular um instrumento que potencia um bom funcionamento dos mercados, de uma maior eficácia e transparência na utilização dos recursos e consequentemente, de estabilização da economia. Este ponto de vista é também partilhado por muitos doadores (FARIA & CHICHAVA: 1999; pp. 4).

2.7. Redução dos Desequilíbrios Regionais

Para alguns, a descentralização potencia um maior equilíbrio na mobilização e distribuição de recursos. Os desequilíbrios regionais e intra-regionais existentes em Moçambique não só limitam um desenvolvimento econômico, social e político mais igual e equilibrado, como são também potenciais fontes de conflito, de incremento dos regionalismos e de descrédito do papel do Estado (FARIA & CHICHAVA: 1999; pp. 4).

Os dados do INE (2007) indicam que, dos moçambicanos que vivem em condições de pobreza absoluta, aproximadamente 70% habitam nas áreas rurais, onde a oferta de serviços públicos descentralizados ainda é insuficiente em termos quantitativos e qualitativos. Este fato constitui um problema central ao desenvolvimento socioeconômico sustentável do país. Por esta razão a descentralização representa uma prioridade no Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA) do Governo Moçambicano.

A redução da pobreza absoluta tem sido um dos principais objetivos nos programas de governação, em Moçambique. Contudo, a definição do conceito de pobreza continua em debate. Para efeitos de definição de políticas, a pobreza foi inicialmente relacionada com a falta de rendimentos – dinheiro ou espécie – necessários para a satisfação das necessidades básicas. Porque esta definição monetarista não cobria todas as vertentes da pobreza, foi-se alargando o conceito para abarcar aspectos como falta de acesso à educação, saúde, água e saneamento, entre outros. Neste momento, o conceito de pobreza também inclui aspectos como o isolamento, exclusão social, falta de poder, vulnerabilidade entre outros (MOÇAMBIQUE: 2006; pp. 8).

De acordo com Soiri (1999, pp. 16), o impacto da descentralização e a criação de órgãos locais autônomos não foram tratados no debate sobre alívio à pobreza, quer por fontes oficiais quer pelos seus críticos. A autora secunda ainda que, os estudos realizados por Weeks e Cramer mencionam o papel das comunidades locais apenas em conexão com a orientação dos programas de alívio à pobreza para indivíduos e/ou grupos. Referem nomeadamente que um dos objetivos do alívio à pobreza deve ser minimizar os fatores de competição geradores de tensão. Numa sociedade dividida como Moçambique, intervenções com vista ao alívio à pobreza junto de determinadas parcelas da população podem facilmente levar a um indesejável aumento de tensão. Em vez disso, as limitadas medidas de ajuda deveriam ser implementadas com a participação das comunidades, ao mesmo tempo em que deveriam promover a sociedade civil. Tão pouco há alguma referência neste debate aos níveis provincial, distrital e local da administração e ao seu papel na redução ou alívio à pobreza. O alívio à pobreza também não aparece como um objetivo deliberado da política de descentralização. A ligação é apenas indireta. Quando o processo de descentralização permite uma maior participação da população local, deveria resultar numa mobilização e definição de recursos mais efetiva de acordo com as necessidades identificadas pelas comunidades locais.

Sem embargo, Soiri (1999)[24] descreve que em entrevistas no terreno, representantes de vários ministérios que se ocupavam de questões relacionadas com a descentralização ou com o alívio à pobreza, notaram a existência de uma ligação entre a devolução de poder para níveis locais de governo e a melhoria das medidas de redução da pobreza. Conforme referido por um funcionário, o governo moçambicano promove iniciativas conducentes ao desenvolvimento

[24]O texto da autora encontra-se disponível em: http://www.ecdpm.org.

econômico e social. Nesse sentido, a redução da pobreza não é um objetivo em si da política do governo; o propósito do governo é criar condições para o desenvolvimento em geral e, consequentemente, para o alívio à pobreza. A necessidade de alargar a participação das comunidades locais na definição das suas necessidades e objetivos, na elaboração, planificação e implementação das políticas e ações locais é, desta forma, considerada como um objetivo importante da descentralização.

Para desfazer os equívocos contidos no texto de Soiri, a leitura que se faz é de que a redução da pobreza constituiu parte dos programas de desenvolvimento definidos pela FRELIMO durante a Luta de Libertação e logo após a independência. A redução da pobreza não pode ser um objetivo da descentralização como descreveu Soiri por uma razão evidente, ambos são resultado dos programas de desenvolvimento do país. O texto de Samora Machel (1974) citado por Abrahamsson & Nilson (1998) ajuda-nos a perceber conferindo que:

> A luta do povo moçambicano, no seu estado atual, tem três aspectos: é uma luta anti-colonial (...); antiimperialista (...) e finalmente, é uma luta com o objetivo de destruir a exploração do homem pelo homem e de substituí-lo por uma nova ordem social ao serviço das massas populares trabalhadoras [...], (pp. 40)[25].

Mercê aos ideais de Samora e usando as experiências da Luta Armada de Libertação Nacional, a estratégia de desenvolvimento da FRELIMO foi formulada explicitamente no III Congresso realizado em 1977 mediante o Plano Prospectivo e Indicativo (PPI), cujo objetivo específico era acabar com o subdesenvolvimento num período de 10 anos (ABRAHAMSSON & NILSON: 1998; pp. 37). Estas afirmações servem de reforço e estímulo, para validar a crença de nossa afirmação segundo a qual, a redução da pobreza esteve sempre nos planos de desenvolvimento definidos no país – não se pode combater o subdesenvolvimento sem que antes se reduza os níveis de pobreza e dependência. Por outro lado, a socialização das zonas rurais visava tornar produtiva a população e com isso reduzir os níveis de pobreza e impulsionar a base de indústria nacional. Outra evidência que mostra a ligação dos objetivos do governo em relação à redução da pobreza foi o recebimento do primeiro crédito para reabilitação econômica da

[25] MACHEL, Samora Moisés. **The People's Democratic Process in Mozambique** – Mozambican Revolution in the World Revolution. De acordo com Abrahamsson & Nilson (1998), o texto foi escrito em 1974 a pedido da academia soviética de ciências e foi publicado em Moscovo em 1975. O texto está publicado na sua totalidade em Munslow (1985, pp. 35 e segts.)

Associação para o Desenvolvimento Internacional (IDA)[26] a 23 de Julho de 1985, respondendo as deliberações do IV Congresso da FRELIMO realizado de 26 a 30 de Abril de 1983 em Maputo. A luta pelo desenvolvimento implica diretamente o combate à pobreza e redução dos desequilíbrios regionais.

Atualmente, os programas de desenvolvimento e redução da pobreza foram definidos no PARPA I de 2001-2005 e PARPA II de 2006-2009. O primeiro tinha como prioridades desenvolver as áreas do desenvolvimento do capital humano na educação e saúde, da melhoria na governação, do desenvolvimento das infra-estruturas básicas e da agricultura, do desenvolvimento rural, e de melhoria na gestão macro-econômica e financeira; o segundo, para além de dispor dos pilares contidos no primeiro, tem em vista alcançar o objetivo de diminuir a incidência da pobreza de 54% em 2003 para 45% em 2009.

2.8. Reforço da Democracia e do Poder Local

Moçambique herdou do colonialismo uma administração completamente centralizada em que a Província ou mesmo o Distrito não tinha nenhuma autoridade de elaborar planos de desenvolvimento. Elas recebiam um plano de orientações que tinham de cumprir. A descentralização significa inverter esse processo em que, em termos de governação os governos provinciais e distritais já têm alguma autoridade e podem decidir sobre certo nível; já podem contratar pessoal, elaborar o seu plano e aprovar e podem solicitar recursos para alimentá-lo. Isto tudo é um poder administrativo e até certo ponto econômico – o que significa reforço do poder local. O local nesse caso é a autoridade nos níveis de província e distrito de gerir os seus próprios recursos e o seu próprio desenvolvimento. Hoje temos os distritos com a autoridade para contratar pessoas e definir as suas políticas de desenvolvimento, tem orçamento próprio e limite financeiro e decidem o que fazer e onde aplicar os seus recursos financeiros. Podem arrecadar receitas e tem a autoridade de gerir 20% dessa receita. Isso por si só, significa reforço da

[26] A missão da IDA é apoiar os programas eficientes e eficazes para a redução da pobreza e melhorar a qualidade de vida nos seus países membros mais pobres. A IDA ajuda os países a constituírem o seu capital humano, e a estabelecerem políticas, instituições e infra-estruturas físicas necessárias para o crescimento equitativo e sustentável. O objeto da IDA é reduzir as disparidades existentes entre os países e promover o acesso equitativo aos benefícios do desenvolvimento.

“democracia local” porque estes órgãos já não dependem em grande medida de seus níveis subalternos para decisões locais. Eles podem e tem certa autonomia para decidir.

Parte importante das expectativas postas na descentralização está associada à noção de que uma proximidade maior entre prestadores de serviços e usuários viabilizaria maior *accountability* dos governos em relação aos cidadãos e, por esta razão, maior *responsiveness* daqueles em relação às necessidades destes. Nessa perspectiva, a descentralização passaria a ser um dos elementos da reforma do Estado pelo qual seriam combatidos os problemas de ineficiência alocativa postos pelo clientelismo e fortaleceria o poder local (OSBORNE & GAEBLER: 1994, grifo nosso).

Com isso, a questão do poder local está rapidamente emergindo para se tornar numa das questões fundamentais da nossa organização como sociedade. Referido como “*local authority*” em inglês, “*communautés locales*” em francês, ou ainda como “espaço local”, o poder local está no centro de um conjunto de transformações que envolvem a descentralização, a desburocratização e a participação bem como as chamadas novas “tecnologias urbanas”. No caso dos paises subdesenvolvidos, a questão se reveste de particular importância na medida em que o reforço do poder local permite, ainda que não assegure criar equilíbrios mais democráticos frente ao poder absurdamente centralizado das elites (DOWBOR, 2008; pp. 4). Assim, Dowbor conceitua poder local de maneira ampla e sucinta como a capacidade de autotransformação econômica e social [grifo nosso].

A descentralização é tida como parte de uma necessária reforma e reposicionamento do Estado, muito centralizador, mas incapaz de potenciar o desenvolvimento, frequentemente ausente ou considerado como tal em muitas regiões do país, substituído muitas vezes pelos chefes tradicionais, ONGs, instituições religiosas, e outros em atividades e funções que caberiam tradicionalmente ao Estado, como a prestação de serviços básicos. A perda de credibilidade e legitimidade do Estado, decorrente da ausência ou incapacidade da administração, tem segundo alguns *críticos* implicações negativas ao nível da manutenção e reforço da unidade nacional. No contexto de Moçambique, muitos consideram que é preciso mais e melhor Estado, devido também aos problemas de natureza conjuntural e estrutural que afetam o país (o desemprego, a falta de competitividade da indústria nacional, a insuficiente dimensão do mercado), que pode

ser potenciado por uma descentralização gradual que tenha em conta as especificidades locais. Defendem que o governo deve ser o elemento mobilizador e dinamizador de todas as forças vivas e inteligências nacionais para o desenvolvimento do país (FARIA & CHICHAVA: 1999; pp. 5).

Prioritariamente, a descentralização em Moçambique é vista por muitos entrevistados como parte do processo de pacificação e democratização do país, e uma necessidade absoluta para poder dar resposta aos objetivos de desenvolvimento e redução da pobreza. Na medida em que pretende criar estruturas econômicas e administrativas capazes de favorecer a prestação de serviços e potenciar o desenvolvimento; na medida em que potencia também o diálogo entre as estruturas do Estado e a sociedade civil nas suas várias formas de organização, a descentralização contribui para a reconstrução do estado, a minimização de conflitos e a consolidação da paz. Por se tratar de um poder mais próximo do cidadão a descentralização potencia uma maior participação e responsabilização dos cidadãos na resolução dos problemas e no desenvolvimento local, reforçando a democracia ou pelo menos aproximando os cidadãos do centro da decisão. Alguns doadores partilham desta visão e objetivo da descentralização, enquanto processo que potencia uma contínua democratização do país e de uma maior participação e envolvimento da sociedade civil na gestão pública local. Para reforçar estes argumentos, Osborne & Gaebler (1994, passim) descrevem que, "a tarefa do governo consiste mais em levar o timão da nave (em tomar decisões políticas) que em remar (prestar serviços)...". Para o reforço do poder local, necessita-se pelo menos da criação de cidadãos, que percebem sua relação recíproca com o líder para que crie em si sua capacidade para atuar. Perante estes argumentos Osborne & Gaebler (1994) concluem que "bons clientes fazem maus cidadãos. Bons cidadãos, em mudança, fazem comunidades fortes".

De acordo com Dowbor (2008, pp. 8), estamos acostumados a que a intervenção do cidadão sobre a transformação social se dê através de dois eixos fundamentais: o eixo político-partidário e, em menor escala, o eixo sindical-trabalhista. O primeiro tem como instrumento central a eleição de representantes, e como palco de luta o parlamento e as estruturas executivas do Governo. O segundo utiliza o instrumento que constitui a negociação empresarial e a greve, e tem como palco a empresa, visando à apropriação mais equilibrada do produto social. Penetrou muito pouco ainda na nossa consciência a importância de um terceiro eixo que surge com força,

que tem como instrumento a organização comunitária, e como espaço de ação o bairro, o município, o chamado "espaço local".

2.8.1. As Autarquias Locais

Em Moçambique as Autarquias Locais foram criadas em 1997. No conjunto que constitui o Pacote Autárquico, há a destacar a Lei n° 2/97 de 18 de Fevereiro que cria o quadro jurídico para implementação das autarquias locais. A referida lei define as autarquias locais como pessoas coletivas públicas, dotadas de órgãos representativos próprios, que visam a prossecução dos interesses das populações respectivas e sem prejuízo dos interesses nacionais e da participação do Estado. Estas são instituições dotadas de autonomia administrativa, patrimonial e financeira. Elas realizam as suas atividades respeitando a Constituição da República, ou seja, no quadro da unidade nacional e unicidade do Estado; portanto, elas não têm autonomia política.

A definição das circunscrições territoriais a autarcizar resultou de um estudo que verificou as condições mínimas que cada uma das unidades territoriais candidatas reunia. De acordo com Pereira, este estudo analisou o que existia no terreno em termos de infra-estruturas econômicas e sociais. O objetivo era de que as unidades escolhidas tivessem um mínimo de condições para serem sustentáveis. Contudo, e reconhecendo a necessidade de garantir um mínimo de condições para que as autarquias funcionem, o Estado, para além de algumas infra-estruturas postas à disposição dos municípios, tem atribuído uma verba designada por Fundo de Compensação Autárquica - FCA (PEREIRA: 2008; pp. 7).

Com isso, o esforço do governo moçambicano têm sido no sentido de realizar várias discussões de nível nacional para aconselhar os autarcas a circunscreverem os limites dos municípios às áreas onde seja possível providenciar um mínimo de serviços públicos. Todavia, julga-se importante a revisão do critério para a atribuição do Fundo de Compensação Autárquica (FCA), que deverá incluir dentre outros o critério de maior necessidade e o de acelerar o desenvolvimento local. De acordo com Pereira (2008, pp. 8), desde início definiu-se que o processo de descentralização e autarcisação seriam gradual, tanto no número de unidades territoriais, como no conteúdo dos poderes a transferir para os órgãos locais. Com isso pretende-se que, a medida que o processo se vai consolidando e haver maior capacidade do Estado e dos órgãos autárquicos, se criem autarquias locais e se atribuam mais responsabilidades e

capacidades a estes órgãos. Os dados das entrevistas revelam que presentemente decorrem estudos para a introdução de mais circunscrições territoriais que sejam autarcizáveis. Neste estudo e no quadro do gradualismo, espera-se que sejam introduzidas as autarquias locais do tipo povoação.

Muitos estudos acadêmicos defendem que, junto à descentralização deve dar-se como contraparte o fortalecimento municipal ou das autarquias locais, que se tem expressado numa estratégia de desenvolvimento institucional para a reconversão do seu aparato administrativo e a capacitação de seu pessoal, que permita aos municípios perceberem-se por si mesmo como autênticos líderes dos órgãos de governo local e eficazes na promoção de novas atividades econômicas, sociais, políticas e culturais, em coordenação, concertação ou co-gestão com as forças produtivas ou atores da comunidade. Nesse sentido, o Município deve constituir-se como instância de governo em agente facilitador e promotor do crescimento e desenvolvimento local, que é o processo de criar bem-estar político, econômico e social através da mobilização de recursos humanos, financeiros, físicos, de capital, naturais entre outros, para prover bens e serviços à população (CARUCCI: 1995 *apud* ALBURQUERQUE: 2004, passim).

Para isso, Alburquerque (2004) defende que, a autarquia local deve melhorar sua eficiência, seus órgãos de decisão têm de ser redesenhados e submetidos a um processo intensivo de desenvolvimento institucional e organizacional que lhe permita a adoção de novos parâmetros de gestão estratégica, descentralizada, participativa, eficaz e promotora de concertação, para exercer novas funções e papéis que se lhe designam que vão mais além dos serviços urbanos clássicos, como são as políticas sociais e desenvolvimento econômico produtivo. É o mesmo que dizer, ser desenhador da *Estratégia de Desenvolvimento* que se expressa no *Plano de Gestão Local*, que lhe exige pôr em prática a instrumentação de mecanismos de planificação para identificar problemas prioritários e aproveitar oportunidades, com a participação dos atores e novas formas institucionais, capazes de estimular e integrar o potencial de iniciativas existentes na sociedade local [grifo nosso].

CAPÍTULO III:

3. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL E COMBATE À POBREZA

> Our experience with decentralization has opened up many new possibilities for us in addressing our poverty issues. We have found that development efforts are more effective when they are planned and executed in partnership with local communities.
>
> Luísa Dias Diogo
>
> Primeira Ministra de Moçambique

3.1. Historicização do Desenvolvimento Econômico Local

O termo desenvolvimento econômico local tem vindo a ser cada vez mais usado nas políticas públicas durante a última década, a diferentes níveis. Este uso alargado do termo é partilhado por alguns países ocidentais, como os EUA e outros da União Européia (UE), frequentemente associado a uma solução organizacional: as "agências de desenvolvimento econômico local" tornaram-se dispositivos comuns para combater uma vasta gama de problemas que afetam os territórios, com principal enfoque para a pobreza. Por outro lado, esta abordagem tem origem em estratégias definidas por instituições internacionais - como o Banco Mundial - como forma de aumentar a eficácia dos programas nos países em desenvolvimento. O desenvolvimento econômico local é encarado, nesta perspetiva, como uma alternativa à tradicional abordagem vertical, do topo para a base, adotada por estas instituições, com resultados amplamente criticados (BARQUERO: 1997; ALBURQUERQUE: 2003; EVALSED: 2007-2013).

De acordo com Acselrad (2002) & Brasil (2006), a noção de desenvolvimento econômico local fixou-se no início dos anos 80 como *objetivo* e *representação* útil para os diferentes atores. A aposta do dinamismo local foi uma das saídas encontradas para redirecionar as tendências negativas das tentativas do desenvolvimento *tradicional* "de cima para baixo". O desenvolvimento local liga-se assim, diretamente, a uma abordagem pragmática, traduzida na realização de projetos concretos, que levem em conta as especificidades do território e o encaixamento dos atores – nas chamadas "sinergias locais". Segundo ACSELRAD (2002), o desenvolvimento econômico local não seria o mero resultado de mudanças resultantes da crise do "fordismo" e de "mentalidade" caracterizada por certo gosto pelo empreendimento, por uma

maior confiança no pragmatismo e nas vantagens do consenso, de novas formas de solidariedade que não são necessariamente medidas pelo Estado, ainda que este último não seja necessariamente excluído.

O uso generalizado do termo desenvolvimento econômico local tende a estar associado à sua aplicação a uma grande diversidade de problemas: áreas rurais, regiões desindustrializadas, periferia urbana e metropolitana, centros das cidades, etc.. Consequentemente, o desenvolvimento econômico local foi integrado em muitas áreas de política: por exemplo, no planeamento territorial, nas políticas de emprego, nas políticas sociais, nas políticas econômicas, nas políticas de habitação e nas políticas de educação e formação. Assim, as definições do tema do desenvolvimento econômico local e territorial salientam as similaridades entre estratégias que atuam a níveis territoriais muito diferentes[27].

Para Madoery (2001), este tipo de enfoque reducionista, de raíz economicista, que prioriza a dinâmica "cima-baixo" e os condicionantes macroeconômicos para analisar as potencialidades de desenvolvimento, se mantem em propostas académicas e experiências práticas inclinadas para os impactos dos processos globais e de mudança estrutural sobre o território, pelo que não incorpora apropiadamente a perspectiva dos atores nos processos locais de desenvolvimento, desconhecendo a capacidade construtiva e mobilizadora da política local. Tais déficits epistemológicos, logo se traduzem em falhas metodológicas, com consequentes limitações na hora de diagnosticar a realidade local e desenhar políticas específicas.

3.2. O processo do DEL em Moçambique

O contexto de desenvolvimento econômico local mudou radicalmente desde 1980 nos países de baixa renda (BARQUERO: 2000). Em Moçambique, até um pouco antes de 1990 as condições de desenvolvimento local eram moldadas por instituições do governo central que, através de instituições paraestatais, forneciam apoios chaves como sementes, fertilizantes e serviços de extensão. O Governo determinava os preços dos produtos e comprava esses mesmos através das suas empresas de comercialização. O tipo de culturas a praticar era largamente influenciado pela política agrária do governo e pela presença no terreno dos depósitos de venda.

[27] Ver Evalsed (2007 – 2013). http://www.observatorio.pt/item1.php?lang=0&id_channel=16&id_page=295. Acesso em 24 de Agosto de 2009 às 14h30min.

As pequenas empresas nas áreas urbanas, tidas como informais não eram sujeito de atenção a nível local pelas instituições vocacionadas de apóio e prestação de serviços.

A noção de desesenvolvimento econômico local está mudando e isto também representa um novo desafio para os âmbitos locais. Estamos a passar de uma concepção de desenvolvimento como algo adquirido, através da dotação de capital físico, conhecimento, recursos, para chegar à concepção de desenvolvimento como algo gerado a partir das capacidades dos atores locais. Em Moçambique como em vários países, o desenvolvimento é visto tradicionalmente como um conjunto de atributos adquiridos, tais como o crescimento do PIB *percapita*, a industrialização da estrutura econômica, a democratização e modernização da sociedade, em geral a partir de impulsos provenientes de fora de fronteiras nacionais (via a ajuda ao desenvolvimento dos organismos internacionais), como exógenos às regiões subnacionais (via a planificação centralizada ou a renúncia territorial de recursos).

Atualmente, Moçambique está empenhado em desenvolver estratégias nacionais para a erradicação da pobreza, baseadas nas necessidades e prioridades locais. O apóio a esse esforço é segundo Maryléne Spezzati[28] parte da agenda prioritária do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) através da promoção de iniciativas inovadoras e de debates sobre o conhecimento adquirido, contribuindo assim para a definição ou melhoramento de políticas e estratégias nacionais eficazes e inclusivas no combate à pobreza. As ADELs, apesar de serem um mecanismo relativamente novo no país, têm vindo a afirmar-se como um elemento catalisador do desenvolvimento econômico no nível local onde se encontram implantadas. Num período de rápidas mudanças econômicas, tecnológicas e sociais, as ADELs podem ser instrumentos importantes na promoção do desenvolvimento das economias locais e inclusão das camadas mais vulneráveis (MOÇAMBIQUE: 2003: pp. 8).

Com efeito, as experiências (em termos de utilização) do tema resultam de dois fatores diferentes, concretamente:

- Da promoção de uma abordagem de desenvolvimento econômico local por parte do governo moçambicano e os parceiros de cooperação, sobretudo através dos Fundos

[28] Representante Residente do PNUD em Moçambique. In: Moçambique (2003).

Estruturais e de uma série de programas-piloto e Iniciativas Comunitárias (como o PPFD, PRODER, ART-PAPDEL, PAPA, PAMA, etc.);

- De debates sobre a eficácia de algumas políticas setoriais tradicionalmente definidas a nível nacional. Neste contexto, o enfoque nas abordagens locais e territoriais tem origem no reconhecimento de que a crescente complexidade dos problemas está relacionada com o seu carácter de base territorial e multidimensional. Daqui decorre a necessidade de definir programas a um nível mais local e de integrar ações setoriais no âmbito de uma estratégia de base territorial abrangente – neste caso, os distritos.

Enquanto termo DEL é, assim, problemático por ser relativamente vago no que respeita às especificidades da abordagem, em resultado do seu uso generalizado numa grande variedade de áreas e problemáticas. Este problema aumenta o perigo de o termo ser usado para expressar tendências ideológicas, onde tanto os objetivos e/ou as ferramentas tendem a diluir-se em estratégias de bases territoriais "abrangentes".

Paralelamente, verifica-se certo grau de incerteza no que respeita aos resultados esperados da abordagem territorial e local, o que tem implicações na seleção dos indicadores que serão usados para medir o sucesso. A incerteza está associada ao fato de a abordagem do desenvolvimento econômico local, apesar de amplamente usada, se encontrar ainda em fase experimental, devido à sua recente adopção. Os decisores políticos e os analistas têm procurado definir com maior precisão os produtos e resultados esperados desta estratégia, aprendendo com a experiência. Por esta razão, propusemos uma metodologia de abordagem onde, a avaliação das estratégias de desenvolvimento local poderá revelar-se fundamental para o sucesso da própria estratégia, dado que é com base na avaliação que se procura reduzir o nível de incerteza.

O Banco Mundial (2004) coloca os seguintes pressupostos para mudança de paradigmas no desenvolvimento local e combate à pobreza:

- ✓ Os projetos de combate à pobreza e desenvolvimento social, conduzidos através de modelos participativos têm resultados muito mais satisfatórios do que os que se baseiam em estruturas hierárquicas;

- ✓ Os benefícios de se adotar metodologias de planificação participativas, gestão e avaliação conjunta de programas de desenvolvimento são genericamente muito concretos;

- ✓ Há experiências mostrando que o envolvimento dos diferentes seguimentos políticos e sociais permite definir, com precisão, quais são as necessidades prioritárias, criando um fluxo de informação útil para a gestão, promovendo-se a contribuição de idéias inovadoras por parte da comunidade, possibilitando uma avaliação contínua do andamento do projeto de desenvolvimento.

Há também evidências de que o processo de descentralização de poderes, recursos e competências para os órgãos locais favorecem um ativo envolvimento das comunidades, o que facilita que os recursos se orientem efetivamente para as prioridades coletivamente definidas fechando as portas do desvio na aplicação por grupos das elites locais. As Nações Unidas (2005) sugerem que, para alcançar o sucesso e a sustentabilidade no processo de desenvolvimento exige-se o envolvimento de todos os grupos, para assegurar que as necessidades de todos sejam atendidas, e em última instância para promover a igualdade e combater a pobreza. Assim, iniciamos o nosso percurso sobre o Desenvolvimento Econômico Local e redução da pobreza em Moçambique.

3.3. Resposta às Exigências da Mudança Estrutural

Atualmente, ao redor do mundo, governos locais, o setor privado e a sociedade civil estão à procura de melhores formas de alcançar o desenvolvimento econômico local; pedra fundamental para o desenvolvimento sustentável (TROUSDALE: 2004; pp. iii). Ensinamentos do passado mostram que nas décadas de 60 e 70, o Desenvolvimento Econômico Local se fez popular porque os governos locais se deram conta de que o capital se movimentava e as economias locais corriam o risco de desaparecer. Tradicionalmente, o DEL se enfatizava tentando atrair investimentos e atividade empresarial mediante grandes investimentos em infra-estruturas (por exemplo, estradas e telecomunicações) ou concessões, tais como isenções tributárias, terra barata, incluindo recompensas financeiras diretas como a compensação para abrir empresas e indústrias localizadas na área local (BARQUERO: 2000 & 2001).

Moçambique iniciou com o seu projeto de resposta à crise estrutural em meados da década de 80. Este período foi marcado por profundas mudanças políticas (especialmente a conquista da independência nacional em 1975 e a realização do III Congresso da FRELIMO em 1977) que culminou com a formação de um governo que colocava o desenvolvimento nacional como objetivo principal de sua agenda governativa. A partir daí, fortaleceu-se a idéia de "desenvolvimento nacional", um processo de transformação estrutural com o objetivo de superar o atraso histórico herdado do colonialismo e alcançar, no prazo mais curto possível, um nível de desenvolvimento e bem-estar para o povo moçambicano. Foi neste contexto que, surgiu em 1977, como estratégia de desenvolvimento da FRELIMO o Plano Prospectivo e Indicativo (PPI); um plano de reforma estrutural que visava tirar o país do "subdesenvolvimento" num período de dez anos.

Assim, o DEL em Moçambique não seguiu a trajetória de outros países. Os primeiros passos surgiram como necessidade de responder ao ajustamento estrutural da economia nacional fortemente devastada pela guerra de desestabilização (1976 – 1992) e tornada improdutiva no período colonial. As tentativas iniciais de se apostar num desenvolvimento econômico, que tivesse como a força motriz a inclusão do trabalho popular foram manifestadas no III Congresso da FRELIMO em 1977 que, mediante o seu Plano Prospectivo Indicativo (PPI) tinha como objetivo retirar o país do "subdesenvolvimento" num período de 10 anos através da socialização das zonas rurais. Embora as idéias fossem bem intencionadas, os resultados não se mostraram desejáveis. Alguns fatores políticos explicaram o fracasso do plano, dentre eles o contexto da Guerra-Fria, as rigorosas sansões impostas ao país naquele período e a guerra de desestabilização.

A crise estrutural que se verificava na época e as críticas a política de desenvolvimento socialista implementadas pela FRELIMO para contornar a tendência econômica decrescente, provocou o desequilíbrio do balanço macroeconômico. Este cenário tinha de ser revertido o mais depressa possível e as despesas do Estado, a quantidade de dinheiro em circulação tinham que se adaptar a capacidade de produção do país. Com isso, surgiram idéias de reduzir ao mínimo os aumentos de salários e as subvenções, darem início a algumas modificações de longo prazo e a fixação dos preços devia diminuir e o desenvolvimento industrial deveria ter como objetivo a produção de bens de consumo para a indústria nacional (ABRAHANSON: 1998). Com isso, o

país avançou com o sonho do projeto de desenvolvimento com a abertura de algumas indústrias em diversas regiões do país (Texlon em Maputo, Têxtil de Pungué na Beira, Textáfrica de Chimóio em Chimoio, Têxtil de Mocuba na Zambézia, Texmoque e Texmanta em Nampula, entre outras) no início da década de 80. Foi neste contexto que em 1982 o governo começou a "cortejar os EUA e a fazer a sua viragem para o Ocidente" (HANLON: 1997; pp. 15).

Mercê a necessidade de reorganização econômica, foi através do Decreto nº. 6/84 de 24 de Setembro que Moçambique adere ao Fundo Monetário Internacional e ao Banco Mundial. A 25 de Outubro do mesmo ano é celebrado o 1° Acordo Geral de Re-escalonamento da Dívida com os países membros do Clube de Paris[29] marcando a transição de uma economia centralmente planificada para uma economia de mercado. A 23 de Julho de 1985, Moçambique recebe o 1º Crédito da International Development Association (IDA) para reabilitação econômica[30]. Foi nesse contexto e devido a fatores organizacionais que o governo, só em Janeiro de 1987 apresentou o Programa de Reabilitação Econômica (PRE) que tencionava implementar, como resultado da situação econômica do país que se caracterizava pela queda das receitas de exportação e um aumento das necessidades de importação. Com o objetivo de reestruturar a economia do país e devido a pressões externas e internas, sobretudo pela mudança do sistema de governação, a FRELIMO se reuniu no seu IV Congresso realizado de 26 a 30 de Abril de 1984 em Maputo onde definiu as estratégias de abertura política e econômica. A importância deste congresso para reestruturação econômica foi exposta nas diretivas econômicas e sociais (vide os extratos na caixa 1).

Caixa 1: Extratos das Diretivas Econômicas e Sociais do IV Congresso da FRELIMO

Finanças

Nesta área refletem-se as consequências das dificuldades que enfrentamos, nela se concentram os efeitos da situação que vivemos, falta de produtividade, esbanjamento, indisciplina e outros aspectos negativos do funcionamento da economia.
As Finanças são um instrumento importante nas mãos do Estado Popular para assegurar a realização prática da política econômica e social definida pelo Partido. Devemos adotar medidas

[29] Este acordo aprovou o critério geral de reescalonamento, devendo o país orientar- se nestes critérios para a negociação da dívida bilateral (BANCO DE MOÇAMBIQUE: 2008).
[30] Development Credit Agreement: (Rehabilitation Program) between People's Republic of Mozambique, credit nº. 1610 Moz, 1985. Estes dados encontram-se disponíveis nos documentos do Banco de Moçambique em: www.bancomoc.gov.mz.

severas para aumentar o rigor na gestão e controlo financeiro, tanto no Aparelho de Estado como no setor produtivo, e punir os infratores exemplarmente.
Neste contexto, devemos acelerar a aprovação do plano geral de contabilidade empresarial e impulsionar a sua aplicação obrigatória nos diferentes setores da economia nacional, definindo-os prioritários e neles concentrando os nossos esforços. A adoção de medidas para implantar um rigoroso regime de austeridade nos gastos, garantindo a diminuição das despesas em especial de recursos importados, é uma necessidade. As despesas do Aparelho de Estado devem ser reduzidas, em especial no âmbito salarial e no consumo de recursos materiais escassos na economia nacional.
A reorganização do Aparelho de Estado deve garantir a compressão das suas despesas de modo a libertarem-se recursos necessários para apoiar o crescimento da economia nacional. Devemos assegurar que no Orçamento Estatal se concentrem todos os recursos disponíveis, incluindo os que provêm de donativos da Comunidade Internacional. É necessário adotarmos medidas coordenadas no âmbito financeiro, crédito, preços, salários e emprego que, tendo em conta a evolução da produção material, se complementem e contribuam para estimular a realização dos objetivos principais definidos, assegurando uma normal circulação monetária e o balanceamento das receitas e despesas da população, e o balanço financeiro do Estado.

In: FRELIMO. IV Congresso. Diretivas Econômicas e Sociais. 2ª. Ed. Maputo: INLD, 1983:60-61

As diretivas mostravam o que teoricamente se defende, ou seja, para o desenvolvimento de um país é preciso mobilizar o excedente potencial de sua economia, encaminhando-o para setores prioritários, de cujo crescimento depende todo o resto (indústrias de base, transporte, energia, etc.). Para muitos estudiosos, apesar da crença de que os países subdesenvolvidos, por serem pobres, não possuem capital suficiente para sustentar seu próprio desenvolvimento, isso não se justifica. Como as diretivas mostram, havia no país uma considerável perda de recursos, sob a forma de importações desnecessárias, desenvolvimento de setores não prioritários, gastos militares excessivos, desemprego e subemprego que, em princípio, poderia ser evitado. Os recursos assim poupados constituiriam um excedente acumulável que, uma vez reinvestido, tenderia a se reproduzir e ampliar.

De 1990 até 2004, as práticas neoliberais preconizadas pelo Consenso de Washington em 1990 e pelo FMI tornaram-se um modismo quase irresistível para os governantes moçambicanos, que acreditavam ter encontrado a fórmula base para alcançar o desenvolvimento econômico e recuperar do atraso histórico. Reformas foram aplicadas em vários níveis tendo como pressuposto de que, com a liberalização dos mercados, fosse possível atrair um maior volume de investimentos. Entre algumas medidas consideradas necessárias para o sistema foram às privatizações de empresas estatais, a abertura do mercado de capitais, a liberalização da economia (inclusive para os investimentos de curto prazo, o chamado *hot-money*), o fim das

reservas de mercado e a flexibilização de leis trabalhistas. Uma das reações as práticas neoliberais foi à busca de alternativas de desenvolvimento econômico local, como forma de tentar suprir a incapacidade de promoção do desenvolvimento pelos Estados dos países subdesenvolvidos, nomeadamente em oposição às idéias e práticas neoliberais (SICSU et al. 2005: pp. 3-5).

Tais tendências econômicas em Moçambique mudaram a partir da década de 90. Foram mudanças fundamentais na política de desenvolvimento local e na política de liberalizações e de ajustamento estrutural. Em 1990, no encontro do Grupo Consultivo de Paris o governo apresentou o Programa de Reabilitação Econômica e Social (PRES), um programa alargado que tomava em conta as dimensões sociais da reabilitação econômica e acentuava-se a luta contra a pobreza e o desenvolvimento da infra-estrutura física e social das zonas rurais. Os objetivos deste programa de ajustamento estrutural pretendiam parar com a diminuição da produção, assegurando a população das zonas rurais receitas mínimas e um nível de consumo mínimo; reinstalar o balanço macroeconômico através da diminuição do déficit orçamental e reforçar a Balança de Transações Correntes e a Balança de Pagamentos. O programa de ajustamento estrutural foi um pacote que envolveu o livre comércio, a desregulamentação e a privatização, respondendo às práticas neoliberais adotadas pelo Consenso de Washington. O governo aboliu o sistema de preços fixos e praticamente terminou com a sua gestão do mercado, cortou o seu orçamento nos setores sociais, e introduziu mudanças nas políticas da saúde e educação, onde foi estabelecido um sistema que atribuia acesso com base no rendimento. As reformas econômicas introduzidas em Moçambique, nas duas últimas décadas levaram a uma revitalização da economia, o que não pode ser mecanicamente traduzido por uma redução da pobreza.

3.4. Iniciativas de Desenvolvimento Econômico Local em Moçambique (1990 - 2005)

Pode-se começar por dizer que no período 1990-2005, começou-se a constituir um novo enfoque de desesenvolvimento econômico local em Moçambique que procura superar as limitações conceituais do racionalismo construtivista, que considerava que as construções sociais só são racionais na medida em que respondem a um desenho intelectual prévio e que convertia ao desenvolvimento num tema “principalmente técnico, que podia e devia abstrair-se do contexto

político, institucional e cultural"[31], ganhando lugar aproximações teóricas e experiências práticas que promovem o controle endógeno, o conhecimento local, a vinculação entre empresas, entre o sistema produtivo e sistema tecnológico e científico, a participação e interrelação entre os atores e a ampliação daquelas capacidades locais. É o mesmo que dizer que as dinâmicas orientadas ao desenvolvimento começam a ligar-se a capacidades relacionais, numa visão não mecanicista que inclui os processos de constituição e reconstitui ção relacional dos atores como parte do mesmo desenvolvimento (CORAGGIO: 1999). Nesse caso, esta nova visão surge como resposta à incapacidade de as práticas neoliberais não respoderem cabalmente aos objetivos de desenvolvimento no nível local e centrado na concertação dos atores locais.

Neste contexto, o desenvolvimento passa a ser entendido como aquilo que os atores locais entendem e querem que seja no tocante aos seus interesses sociais, econômicos, culturais e ambientais, etc. Com isso, para falar das iniciativas do desenvolvimento econômico local em Moçambique chamamos à atenção de Vázquez Barquero (1988) *apud* Alburquerque (2004, pp. 6) que nos recorda que, o surgimento de iniciativas locais de desenvolvimento nos anos 80 expôs características diferentes a situações de crises e transições precedentes historicamente. A crise econômica nos países centrais durante os anos 70 do séc. XX se superou mediante a expansão dos mercados coloniais enquanto que a dos anos 30 do séc. XX encontrou uma saída fundamental na aplicação de políticas keynesianas de demanda. Em ambos os casos, as administrações centrais dos Estados desempenharam um papel dominante e, em consequência, se fortaleceram mediante a centralização cada vez maior de poderes e competências. Porém, na atualidade, o ajuste tem lugar numa reestruturação básica das formas de produção, com exigências de dinamizar e descentralizar a gestão organizativa, e com uma crescente globalização de decisivos segmentos setoriais das economias nacionais.

Neste sentido, o processo de desenvolvimento econômico supõe que ajustes institucionais, fiscais e jurídicos são necessários, incentivos para inovações e investimentos, assim como fornecer condições para um sistema eficiente de produção e distribuição de bens e serviços a população. Resumidamente, o desenvolvimento pode ser entendido como um

[31] Para este pensamento as técnicas de construção, planificação e administração das organizações se concebiam como racionais e universais, pelo que podiam aplicar-se sem tomar em "consideração as diversidades culturais e institucionais históricamente construídas" em cada lugar. PRATS, Joan. **La dimensión institucional del desarrollo humano**. Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, 1999, documento de trabajo N° 4.

exercício de potencial. Uma analogia ajuda a entender o significado: quando uma semente se torna uma planta adulta está exercendo um potencial genético, em outras palavras, está se desenvolvendo. Quando qualificado pelo adjetivo econômico, refere-se ao processo de produção de riqueza material, a partir do potencial dado pela disponibilidade de recursos humanos e naturais e uso de tecnologia. No campo crítico da economia, a palavra desenvolvimento vem normalmente acompanhada da palavra capitalista para mostrar que o desenvolvimento refere-se a mudanças em todo tecido social (COWEN, M. P. & SHENTON, R.W.: 1996).

Assim, o desenvolvimento econômico local é visto como sendo um resultado da vontade de atores sociais, políticos e econômicos de intervir de maneira ativa nos processos de desenvolvimento dos seus territórios, e de influir na reconversão destes à nova economia – economia do conhecimento. Mais do que uma teoria científica e rigorosa, o desenvolvimento econômico local corresponde a uma visão multidisciplinar que inclui o econômico, o político, o social, o ambiental, o cultural e evidentemente o territorial. Esta visão instrui as formas recentes que toma a intervenção no que respeita ao ordenamento e planificação territorial. "Os empreendimentos econômicos não podem florescer num deserto social" enfatiza Vachon[32]. O que se entende deste texto é que o desenvolvimento econômico local compreende os métodos que permitem fertilizar territórios e potencializar os mais empobrecidos como resultado de relações de desenvolvimento desigual e das crises que provocam as mudanças recentes no mercado (KLEIN: 2003).

As iniciativas do DEL em Moçambique

Vale lembrar que, Moçambique viveu certa "frustração" na obtenção de melhores resultados econômicos, do desenvolvimento local e do combate à pobreza. Essa "frustração" estaria ligada à tentativa de se adotar um conjunto de políticas uniformes para províncias e distritos diferentes entre si, como resultado da vigência de um regime socialista e uma economia centralizada e fortemente planificada no período pós-independência até princípios da década de 90. Com a mudança de regime em meados da década de 80 e a introdução do poder local na emenda constitucional de 1990, esta visão abriu espaço para que a imaginação institucional e a política participativa concebessem estratégias de desenvolvimento que atendessem as

[32] Para o ponto de vista deste autor, ver Vachon e Coallier (1993).

necessidades locais e lhes fossem apropriadas, permitindo que cada província ou distrito definisse uma estratégia própria de desenvolvimento adaptada às suas características específicas. É com base nessas premissas que se acredita terem surgido os Planos Distritais de Desenvolvimento, ou dito de outra forma, Planos Econômicos e Sociais e Orçamento do Distrito (PESOD).

Importa considerar que as iniciativas para o DEL em Moçambique começaram a ganhar força a partir da década de 90, como resultado do Acordo Geral de Paz. O AGP trouxe esperanças na retomada do crescimento da economia e marcou a viragem da situação política e socioeconômica de Moçambique, confirmando e consolidando mudanças econômicas e políticas fundamentais em curso já desde finais da década de 80. As sucessivas crises econômicas e os processos de transição que marcaram o país entre 1974/75 e a Guerra "Civil" entre 1976 a 1992 tiveram custos sociais, que se refletem na qualidade de vida das populações. A necessidade de contrair os níveis de consumo para adaptá-los à realidade econômica do país e a incapacidade e impossibilidade do Estado para prover o bem estar social impedia que se criasse um sistema para a minimização dos efeitos sociais negativos das reformas econômicas, elevando os níveis de pobreza e o crescimento da exclusão, da reivindicação e da violência.

As iniciativas de Desenvolvimento Econômico Local supõem como sendo um passo adicional das anteriores iniciativas locais (PPI, PRE e PRES) das quais se resultavam insuficientes por si mesmas para provocar impactos no processo de desenvolvimento local. Tratou-se, neste caso, de enfocar de forma integral os diferentes problemas de qualificação dos recursos humanos locais para o emprego e a inovação da base produtiva existente localmente. Desta forma, as iniciativas do desenvolvimento vêm a coordenar e reempregar num quadro coerente as iniciativas locais dispersas que vão surgindo, primeiro, na busca de emprego e renda, produção de alimentos, depois, na promoção de empresas de nível local. O desenvolvimento econômico local se mostra, pois, como um processo no qual os atores ou instituições locais se mobilizam para apoiar as diferentes ações, procurando criar, reforçar e preservar atividades e emprego, utilizando os meios e recursos locais. Além de coordenar as iniciativas anteriores para o emprego e o desenvolvimento local, as iniciativas de desenvolvimento econômico local em Moçambique se orientam a melhorar as condições do entorno local, tratando de construir um ambiente territorial favorável a atividades inovadoras, dando com ele um sinal claro das apostas

territoriais para a modernização produtiva e a decisão para enfrentar a mudança estrutural de forma decidida.

Essa vontade de integração dos diferentes aspectos econômicos, sociais, culturais, institucionais e ambientais se baseia na idéia de interdisciplinaridade das diferentes políticas, já que todas elas são partes das estratégias de desenvolvimento, não sendo as políticas sociais ou ambientais um custo para o desenvolvimento econômico, senão inversões estratégicas dos mesmos[33]. Com efeito, a valorização dos recursos humanos, portadores de conhecimento, é uma variável decisiva da aposta do futuro do desenvolvimento, assim como o é, também, a escolha das alternativas mais sustentáveis ambientalmente, a fim de preservar e valorizar o capital natural. Esta integração de diversas facetas não pode desenvolver-se eficazmente a partir de uma única instância central e, requer uma aproximação de cada território ou âmbito local concreto, a fim de buscar uma coordenação e combinação apropriada de recursos internos e externos, mobilizados principalmente pela concertação estratégica de atores locais, públicos e privados.

Junto a este recorte de integração territorial de atividades e instrumentos, cabe aludir também o fomento da diversificação produtiva como fator de solidez da economia local, tratando de reduzir os excessivos níveis de vulnerabilidade ou dependência externa. Este esforço de diversificação produtiva, que deve indagar-se a partir das atividades econômicas existentes e das novas oportunidades que podem desenvolver-se de forma viável, obriga a dotação no entorno inovador local de organismos dedicados a promover estas iniciativas e possibilidades de diversificação, para o qual as Agências de Desenvolvimento Local ou Institutos Tecnológicos.

3.4.1. O papel das Agências de Desenvolvimento Econômico Local

A hipótese inicial do DEL consiste no pressuposto de que os territórios dispõem de recursos econômicos, humanos, institucionais locais e de economias de escala que não são usadas e, por outro, lado a convicção de que existe um consenso geral de que o capital humano é a verdadeira riqueza local, e ao mesmo tempo fator de competitividade e de vantagem diferencial (MOÇAMBIQUE: 2003).

[33] Mais detalhes do que na verdade se compõe de custos sociais e ambientais podem ser vistos em Dowbor (2001 & 2008).

As Agências de Desenvolvimento Econômico Local surgem como resultado do processo de descentralização em curso no país, no âmbito de devolução do poder econômico às comunidades locais. De acordo com Chichava[34], aqui se trata da Descentralização no capítulo econômico, e como tal, constitui-se num processo gradual rumo à redução de índices de pobreza extrema, sobretudo a nível local. Os escritos na sistematização das experiências das Agências de Desenvolvimento Econômico Local (ADELs) apontam que, o Desenvolvimento Econômico Local em Moçambique é um processo sobre o qual os interlocutores locais constroem e partilham decisões estratégicas para o futuro econômico, produtivo e laboral do território. É um processo participativo que estimula o relacionamento entre interlocutores locais, facilita a implementação conjunta de estratégias e projetos, principalmente orientados para a criação de condições de competitividade para os recursos locais, com o objetivo de criar empregos decentes e atividades econômicas sustentáveis.

A abordagem de desenvolvimento local implementada pelas ADELs é fundamental pois, incorpora questões chaves que o Governo e seus parceiros estão empenhados em promover com vistas à redução da pobreza, tais como a segurança alimentar, gestão das calamidades e a mitigação do impacto do HIV/AIDS. O processo do DEL iniciou-se através de um debate que se estabeleceu entre a população local, as instituições públicas e o setor privado, com o objetivo de definir estratégias comuns necessárias para o alcance de objetivos relacionados com o emprego e a geração de renda, o combate à pobreza e à exclusão social e ainda o melhoramento da competitividade local. As Agências de Desenvolvimento Econômico Local (ADELs) são um exemplo de tais mecanismos locais, nos quais participam os setores públicos, privados e as representações das formas organizadas das comunidades para definir, juntamente com os governos locais, as estratégias para o Desenvolvimento Econômico Local, e implementar os projetos necessários à promoção de geração de riqueza do território e das suas comunidades. As ADELs são, portanto, instrumentos que implementam o desenvolvimento econômico local, junto dos seus atores principais.

Trousdale reforça a idéia das ADELs colocando que:

[34] José António da Conceição Chichava, Ex-Ministro da Administração Estatal na sua nota de lançamento da Sistematização das experiências das Agências de Desenvolvimento Econômico Local (ADELs) em Moçambique em 2003.

> La creación de una estrategia del Desarrollo Económico Local es un esfuerzo integrado, basado en procesos, y no es algo predeterminado. Incluye valores Locales (reducción de la pobreza, una mayor autosuficiencia, satisfacción de necesidades humanas básicas, compromiso mutuo, objetivos sociales y ambientales integrados), hace uso de motivaciones Económicas (aumento de puestos de trabajo, ingresos, actividad empresarial) y considera el Desarrollo [el rol que desempeña el cambio estructural, la calidad del desarrollo][35] (2003: pp. 1).

Isto sugere que o Desenvolvimento Econômico Local não se trata de "soluções rápidas" nem de elaboração de uma "lista de desejos". Na verdade, as melhores práticas baseadas nas experiências das Agências de Desenvolvimento Econômico Local de Nampula, Manica e Maputo (ADELNA, ADEM e ADEL - Maputo) sugerem que, o primeiro passo a seguir é determinar o que fazer, é executar o processo do DEL; segundo é necessário entender as dinâmicas do mercado e ter um conjunto de objetivos claros antes de escolher os projetos, de definir as políticas e criar as estratégias. Em Moçambique o desenvolvimento econômico local não ignora a atividade agrícola na geração de emprego e renda da população rural. Se bem que, as principais vias para aumentar a geração de emprego e renda no meio rural não são necessariamente atividades agro-pecuárias as quais, pelo contrário, tendem a diminuir relativamente – agricultura é o ponto de partida para certa capacidade de trabalho e investimento no campo e para o desenvolvimento de atividades nos setores agroindustriais e industriais, de serviços direta ou indiretamente a elas ligados.

3.5. O Papel do Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIIL)

O grande desafio para o Governo de Moçambique é vencer a pobreza, a desigualdade social e tornar produtiva todas as forças vivas da sociedade. Com efeito, definiu-se o Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIIL) onde o Governo através do Plano Econômico e Social (PES) orienta o desenvolvimento socioeconômico no sentido de um crescimento sustentável para reduzir os desequilíbrios regionais e eliminar progressivamente as diferenças socioeconômicas entre o meio rural e urbano via promoção do desenvolvimento econômico local (**vide mais detalhes no Anexo B e C**). Para materializar os objetivos, em 2006 o Governo institui um orçamento de 7 Milhões de meticais denominado de Orçamento de Investimento de Iniciativa

[35] Baseado em Boothroyd. P & H.C. Davis, (1993).

Local (OIIL)[36] vulgo "7 Milhões" como uma estratégia de erradicar a pobreza e criar impactos de desenvolvimento através da produção de alimentos e geração de emprego e renda nos distritos.

Para este efeito, o OIIL é tido como uma das armas para enfrentar esse desafio de combate a pobreza, redução da desigualdade social e tornar produtivas as zonas rurais. Assim, o OIIL é entendido como uma modalidade de Orçamento Participativo (OP) em que as comunidades locais participam na sua planificação e programação através das Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCCs), sendo elas mesmas beneficiárias visando à ampliação do mercado interno e aumento da capacidade produtiva local. O OIIL foi o primeiro orçamento do distrito a ser gerido pelos CLs. A iniciativa do OIIL até a data tem providenciado inestimável experiência, motivação, satisfação e insatisfação (descritas no capítulo II) que tem contribuído para manter e desenvolver o sistema dos CLs. Em quase todos os distritos foi afirmado que após a introdução do OIIL tem havido uma participação mais ativa nas reuniões dos CLs mas menos discussão de prestação de serviços básicos.

Importa sublinhar que a concessão dos empréstimos às populações é feita mediante avaliação e aprovação dos projetos pelos Conselhos Consultivos Locais. Mas, é de consenso no país de que estes conselhos não estão em condições de fazer o acompanhamento dos beneficiários, muito menos, de exigir o reembolso, por não haver uma instituição que lida, exclusivamente, da questão dos 7 Milhões, como sejam Micro bancos, Cooperativas, Associações, etc., ou mesmo um Banco de Desenvolvimento. Assim, a não existência de um instrumento legal que exija a devolução do dinheiro e responsabilização dos mutuários continua sendo um erro e uma preocupação para toda sociedade e não só por se tratar de muito dinheiro e que sai do erário público via Orçamento do Estado que desde 2006 até hoje consumiu mais de 130 milhões de dólares.

No entanto, relata-se que a quando da alocação desses recursos para criar impactos de desenvolvimento nos distritos, não foram definidas regras claras e nem planos de harmonização para o desembolso e mecanismos de monitoria e controlo que explicassem como deveriam ser usados, e isso, causou todos os erros que se foram verificando. Pois, por falta de clareza muitos

[36] Algumas vezes denominado de Fundo de Investimento de Iniciativa Local (FIIL) o equivalente a $ 265.000,00 ou Br S$ 530.000,00.

distritos aplicaram os recursos na construção e melhoramento de infra-estruturas básicas. Houve um desvio de aplicação que dependia da criatividade de cada distrito em desenvolver atividades produtivas. Alguns administradores distritais concordaram com o desvio de aplicação afirmando que "nós construímos pontes, represas e fontes de água em 2006, mas agora estamos a financiar a produção de comida e emprego".

Contudo, apesar dos erros esta iniciativa demonstrou alguns aspectos visíveis por ter criado um governo participativo e melhorado algumas infra-estruturas locais. A produção de alimentos e empregos pecou resumidamente por não se ter desenhado regras para aplicação dos 7 Milhões e não se ter colocado mecanismos de reposição do erário para além de gerar conflitos e reclamações.

De acordo com José Cassamo do PPPFD, quando se introduziu os sete milhões e falou-se do desenvolvimento local cada um dos beneficiários percebeu de forma diferente porque o desenvolvimento local não é apenas produzir comida. Significa criar condições para produção, escoamento, comercialização e reinvestimento no nível local. Para eu fazer uma machamba preciso ter enxada e sementes, preciso de um sistema de regadio, de um sistema de transporte para escoar o produto, preciso de estradas em condições e mercados para comercialização e tudo isto está interligado. Quando começamos a ter uma visão de que esse dinheiro é só para produzir comida coloca-se o exemplo de alguns distritos onde os produtos agrícolas apodrecem por falta de escoamento e mercados para comercialização no nível local. Isto precisaria de uma rede que se interliga as zonas produtoras e outros mercados consumidores regionais.

De momento o país não tem uma política estratégica ou uma metodologia de abordagem coerente do desenvolvimento econômico local. A Estratégia de Desenvolvimento Rural aprovada em 2007 surge como ferramenta para colmatar as dificuldades na obtenção de melhore práticas e resultados de sua aplicação. O investimento que se faz é simplesmente de produção e se esquece dos demais fatores que determinam a produção (escoamento, comercialização e consumo). Do ponto de vista estratégico, a "base da pirâmide" da população ainda não tira proveito da integração da economia rural no mercado global. Por isso que a estratégia dos sete milhões não está a surtir os efeitos esperados. Reconhece-se que alguma coisa está sendo feita, e muito

esforço desenvolvido, mas falta um pensamento estratégico e uma metodologia de abordagem do desenvolvimento econômico local para criar uma sinergia das dinâmicas locais.

3.5.1. Financiamento aos Distritos e formas de aplicação do OIIL

O financiamento para os distritos é feito basicamente pelo governo através do fundo de investimento (OIIL). Importa lembrar que, as ONG´s desempenharam um papel ativo no desenvolvimnto dos distritos, principalmente na área de saúde e eduação durante o conflito armado no pós independência. Hoje, para além do OIIL o distrito tem duas fontes de financiamento: o orçamento para despesas correntes que cobre os salários, custos de materiais e despesas de funcionamento. A outra parte são as receitas das taxas cobradas pela prestação de serviço e desenvolvimento de atividades econômicas.

Anteriormente, o fundo básico de investimento funcionava na base da programação do distrito sobre as suas necessidades e submetia ao Governo da Província para sua aprovação. Assim, o fundo criado tem como objetivo financiar os Planos Distritais de Desenvolvimento (PDD)[37]. Estes planos como instrumentos de gestão local muitas das vezes não focam os problemas e ações a desenvolver nas áreas que constituem maior preocupação local. Como planos participativos a padronização dos elementos visa assegurar a coerência do sistema nacional de planificação para que se déia uma resposta adequada à grandes linhas de política no nível nacional, e a consulta às instituições públicas e elementos da Sociedade Civil no desenvolvimento local (MOÇMABIQUE: 1998). Com estes planos, espera-se que os sete milhões venham financiar a sua execução. O que acontece, é que a decisão política definiu que este dinheiro era para produzir comida e gerar emprego e renda. Muitas das vezes, alguns projetos tidos como essenciais não entram como prioridades dos planos, deparando-se com a situação de vários distritos com planos e sem recursos para executá-los, sentindo-se obrigados a executar programas que não estavam no plano. Esta situação criou a necessidade de reformulação dos planos para o enquadramento dos projetos de produção de comida e geração de emprego e renda em substituição de muitas das vezes de projetos de infra-estruturas.

[37] O Plano Distrital de Desenvolvimento é um instrumento de planificação estratégica, elaborado pelo Conselho Executivo do Distrito em colaboração com a Sociedade Civil e o Governo Provincial para promover e apoiar as iniciativas do desenvolvimento local (MOÇAMBIQUE: 1998; pp. 3).

Com efeito, existem planos que estão a entrar em desuso porque não há recursos para executá-los. Resumidamente, está é a situação que é colocada no âmbito do financiamento para o desenvolvimento local. Ressalta-se ainda que, o plano não é do governo central, mas do distrito que carece de meios para colocá-lo em prática. Há distritos que conseguem gerir os seus planos através de ONGs que se comprometem a construir escolas, hospitais e a abrir furos de água. Essas ações acabam sendo incluídas nos planos e executadas por meio de negociação com os vários setores no balanço e na preparação dos planos seguintes. São estas várias fontes setoriais que financiam o plano de desenvolvimento dos distritos, mas, isto requer uma ginástica porque os governos distritais têm os seus planos e não tem os recursos colocados à sua disposição para implementar os planos, dependendo de várias fontes de financiamento e algumas dessas fontes nunca chegam acabando não implementando o que está planejado. Neste momento, está é a situação.

Quanto às formas de aplicação, os distritos é que definem sem prejuízo da decisão política de produção de alimentos e geração de emprego e renda. Uma consultoria realizada num dos distritos de Gaza demonstrou que o governo distrital definiu que 70% do orçamento iria para a agricultura e 30% para infra-estruturas. Em princípio, o dinheiro está disponível e espera das propostas coerentes para execução. Não existe uma orientação clara para a aplicação do montante fora do politicamente definido, cabendo a imaginação institucional e criatividade de cada governo distrital para melhor aplicação. Este fato associa-se àquilo que é a vocação ou características específicas de cada distrito e as suas potencialidades para promover o desenvolvimento. Neste momento, a questão é não misturar a gestão dos sete milhões que saem diretamente do Orçamento do Estado para um investimento a custo zero e sem regras bem definidas de gestão a quem beneficiar como beneficiar, quanto beneficiar e as formas de pagamento e as taxas de juro. Embora hajam critérios para atribuição do OIIL, neste momento, não há critérios bem definidos para gestão dos mesmos.

Os critérios de atribuição de fundos do OIIL incluem:

- Distribuição geográfica: todas as Localidades devem ter um projeto, e a densidade populacional deve influenciar a proporção de projetos atribuídos;

- As áreas prioritárias são definidas para a preparação das propostas dos projetos para o financiamento do OIIL. Os tipos de projetos são identificados pela Equipa Técnica Distrital - ETD (o OIIL está dividido em várias categorias, por exemplo. Guijá I) Extensão e Desenvolvimento Agrícola (82% do orçamento de 2009), II) Geração de emprego e renda (18% do orçamento de 2009) e os Conselhos Consultivos Locais comunicam aos potenciais proponentes a conceber e apresentar projetos no ano seguinte;

- A alocação de recursos para os projetos do OIIL é baseada na estimativa pelo Conselho Local do Posto Administrativo (CLPA) e pelo Conselho de Local do Distrito (CLD) da capacidade do proponente a cumprir os objetivos e reembolsar o empréstimo com juros, e pela ETD, a avaliação da viabilidade técnica do projeto. Os beneficiários e os fornecedores envolvidos no OIIL devem ser conhecidos pelos membros do Conselho Consultivo.

- Outros critérios utilizados para a atribuição dos fundos incluem o potencial dos projetos para ser uma mais-valia espalhando o impacto através da oferta de emprego ou réplica de benefícios, tais como empréstimos rotativos de pecuária ou apóio a projetos propostos por associações comunitárias.

3.5.2. Interpretação do OIIL no âmbito do PPFD

A interpretação que se faz do OIIL no âmbito do PPFD é de que há dinheiro nos distritos e próximo de onde a atividade produtiva deve ser feita. Vários fatores afetam as críticas (falta de infra-estruturas, acesso, mercado, comércio, etc.). Embora com alguma timidez, agora se procura criar soluções alternativas para atrair a poupança local através da abertura de agências bancárias nos distritos e garantir circulação monetária na esfera econômica local.

A planificação da utilização do OIIL tem evoluído ao longo dos últimos três anos na região centro (e na Província de Gaza), com o CLD a passar responsabilidades para os níveis inferiores do sistema de CLs. Ele agora inclui a atribuição de sub-orçamentos para cada CLPA que subsequentemente aloca um orçamento a cada um dos CLLs. Em Gaza, os CLPAs acreditam que esta organização os transformou num verdadeiro centro de tomada de decisões. Um aspecto interessante da gestão do OIIL em Memba, na região norte, é que os CLs, dos CLPs para a

frente, como já não é possível chegar a consenso, agora tomam decisões através do voto (RELATÓRIO FINAL 03: 2009; pp. 47).

A proposta dos 7 milhões em é de fazer a análise de potencialidades para definir os vetores de desenvolvimento (exógenos e endógenos) através da criação da cadeia de valores que ditará a concepção e venda do produto através do marketing territorial. A valorização do local (território) é um elemento âncora para a promoção do desenvolvimento econômico local criando uma aptidão dos cidadãos no processo de desenvolvimento e o OIIL vem pôr em movimento a cadeia de valor. Coloca-se a idéia que a função do governo, do produtor e das comunidades não sute os efeitos desejados devido à fraca ou falta de assistência técnica na avaliação dos projetos e das atividades produtivas. A importância da assistência técnica é que ela deve acompanhar o produtor e as comunidades no desenvolvimento e gestão das suas atividades.

Por exemplo, o pacto social deve ser formado entre (Governo, Estado e Empregador). A assistencia técnica é importante na orientação para que o mercado financeiro e o empreendedorismo possam ir de encontro com os anseios das comunidades. É estratégico pensar que a assistência técnica é o elemento chave para tranformar as iniciativas em projetos e os projetos em ganhos que o governo e as comunidades poderão ter na criação de postos fixos de trabalho que entram no sistema tributário e que criam uma renda fixa do estado que será aplicado no próprio investimento para o desenvolvimento. Precisamos ser uma sociedade mais de produtores do que de comerciantes.

No entanto, a operação do ciclo do projeto a partir do nível do distrito para baixo ainda enfrenta muitos desafios, tais como: falta de informação básica para a sociedade civil sobre o processo: limites orçamentais para as categorias de projetos, prazos, critérios de candidatura, condições de reembolso, entre outros. Existe também uma falta de transparência e retorno sobre o processo de seleção e aprovação dos projetos e candidatos como menciona no mapeamento dos conflitos.

3.6. Inovação Tecnológica e Desenvolvimento Econômico Local

Castells escreve que assistimos a um processo inacabado de reestruturação do modelo de acumulação capitalista, induzido pela adoção e difusão de novas tecnologias que no campo da

produção possibilitam o aumento das capacidades de flexibilização, produtividade e competitividade da atividade produtiva. Pois, o paradoxo é que a eliminação progressiva das barreiras espaciais provoca aquilo que chama de uma re-hierarquização territorial. Juntamente com as dimensões planetárias emergentes dos negócios, as finanças, o comércio e o fluxo de informação, se põem em marcha um processo "local", de fixação territorial, em uma espécie de afinidade íntima, mútuo condicionamento e fortalecimento recíproco entre a orientação global de aspectos chave da economia e a ênfase renovada posto no principio territorial (BAUMANN: 1998).

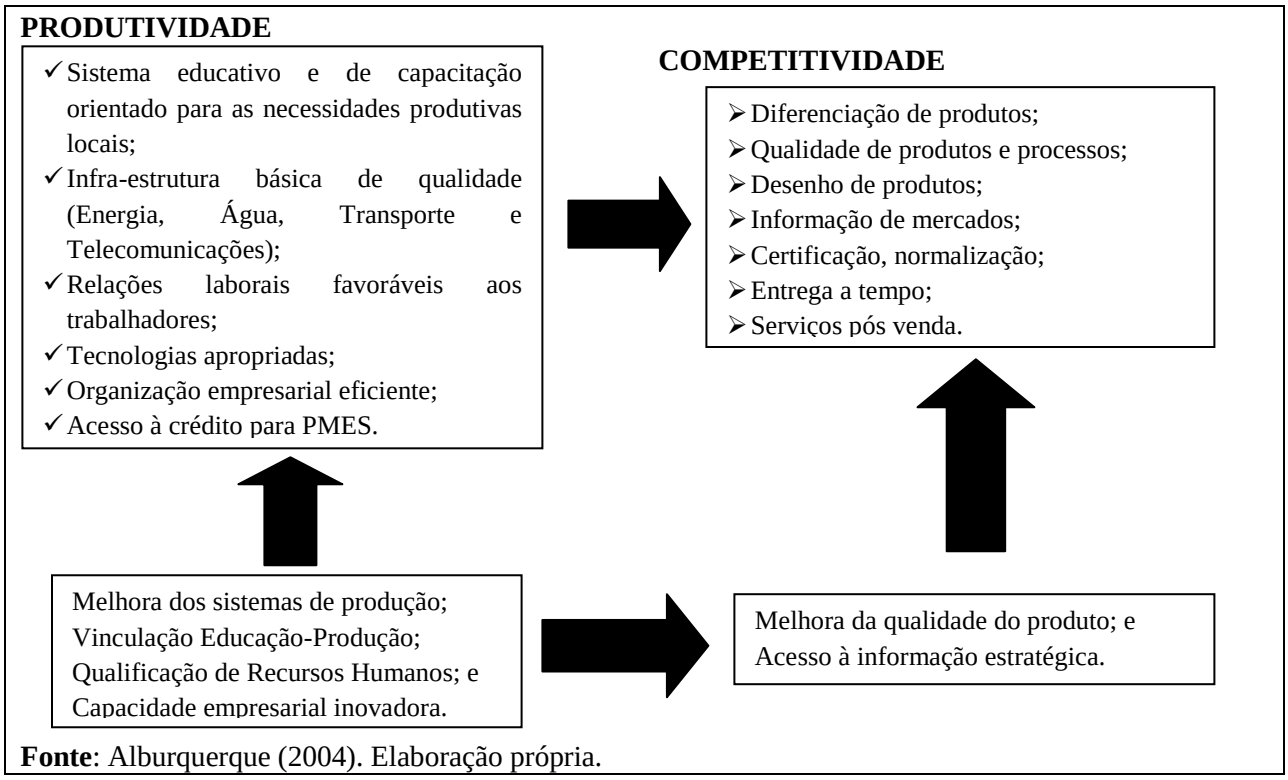
De acordo com Alburquerque (2004; pp. 7), a introdução constante de inovações tecnológicas e organizativas na base produtiva constitui um elemento determinante da produtividade e competitividade sistêmica. Na realidade, é nos níveis microeconômico e mesoeconômico onde se encontram hoje os principais desafios da revolução tecnológica e organizativa. A crescente globalização econômica, o grau de exposição das diferentes economias e as maiores exigências da força competitiva nos diferentes mercados não faz, senão acentuar a necessidade de inovações e adaptações nestes níveis. Isto quer dizer que, nem todas as empresas tem como objetivo competir nos mercados internacionais; estas devem constituir sempre uma obrigação referente para introduzir a tensão suficiente que estimule o incremento da eficiência produtiva e a competitividade nos diferentes mercados em que as empresas estendem suas operações.

Alburquerque procura recordar que, inicialmente a competitividade se sustenta em fatores explicativos da produtividade, isto é, na incorporação do progresso técnico e organizativo na atividade produtiva, o qual depende essencialmente da gestão empresarial, da infra-estrutura tecnológica disponível, a qualidade dos recursos humanos e das relações laborais, e o nível de vinculação existente entre o sistema de educação e capacitação e o sistema produtivo local. Por outro lado, há outros fatores explicativos da competitividade que fazem alusão a melhoria da qualidade e diferenciação do produto, a entrega a tempo ou eficiência do serviço pós venda. Resumindo, tem a ver com a disponibilidade de informação estratégica sobre mercados e pautas de consumo, assim como uma aposta clara na qualidade.

Esser et al. (1996 *apud* ALBURQUERQUE 2004: pp. 7 e sgts) assinala que, a competitividade é "*sistêmica*" ou *estrutural* o que significa que as empresas não enfrentam a batalha competitiva em mercados isolados, já que depende decisivamente de outros aspectos como a disponibilidade de serviços de desenvolvimento empresarial; da disponibilidade de infra-estruturas básicas, a natureza e magnitude da investigação e do desenvolvimento para inovação, a capacitação na gestão empresarial, o vínculo do sistema educacional e de capacitação de recursos humanos com as exigências produtivas e empresariais locais, a rede de fornecedores e de concorrentes locais; o nível de exigência dos usuários locais e; o grau de interação criativa entre o setor público e os agentes sociais.

No âmbito do OIIL pretende-se induzir a produtividade e competitividade local no processo de desenvolvimento local fomentando o empreendedorismo. Veja-se a seguir os fatores impulsionadores desse processo no esquema 2:

Esquema 1. Fatores impulsionadores da produtividade e competitividade no desenvolvimento econômico local



Fonte: Alburquerque (2004). Elaboração própria.

Resumindo, a competitividade local depende de três tipos de atuações:

a) as realizadas no interior da empresa na busca de eficiência organizacional e da qualidade na produção;

b) as levadas a cabo pela rede de fornecedores e dos clientes que se ajusta o "lote produtivo" ou a cadeia de valor que pertence à empresa; e,

c) as orientadas para construir o "entorno territorial" propício para o acesso dos serviços de desenvolvimento empresarial.

Isto significa que a empresa nunca age no vazio, mas sim numa luta competitiva com as empresas rivais, apoiando-se sempre na oferta de recursos estratégicos existentes no território, tal como a disponibilidade de infra-estruturas básicas, de recursos humanos qualificados, um sistema de saúde eficiente, um sistema de investigação aplicado para o desenvolvimento centrado nos problemas relevantes do sistema produtivo local, a oferta de serviços de desenvolvimento empresarial, a assessoria para o acesso ao crédito; linhas de financiamento e de regime fiscal apropriadas para as micro, pequenas e médias empresas entre outros aspectos substantivos.

3.7. Micro finanças e Redução da Pobreza

> Micro crédito é muito mais que entregar dinheiro e recebê-lo de volta. Esta é apenas uma parte. Micro crédito é também mudança social.
>
> Muhammad Yunus
> O banqueiro dos pobres

Por vezes uma ação inteligente, por insignificante que possa parecer, pode ter uma grande contribuição para a redução da pobreza local. Uma dessas ações é a concessão de micro-créditos. As micro finanças constituem um aspecto fundamental do desenvolvimento de países em processo de construção social e econômica como Moçambique. O primeiro caso de sucesso sobre micro finanças deve-se ao Grameen Bank, criação do professor Muhammad Yunus – um inovador que percebeu o imenso potencial realizador do micro crédito e tornou-se um paradigma incontestável do financiamento dos segmentos sociais que não têm acesso às linhas de crédito formal. Hoje, há diversas instituições dedicadas à concessão do crédito a micro empreendedores cujo denominador comum é a convicção de que esse trabalho exige uma metodologia específica,

baseada na construção gradual de uma relação de confiança mútua entre o emprestador e os seus clientes.

A tecnologia do micro crédito demonstrou a viabilidade da oferta desses serviços aos segmentos sociais de baixa renda não só em Bangladesh ou no Brasil, mas como em vários países da América Latina, Ásia e África do Sul. Ela está sendo aplicada em Moçambique, mas com pouca transparência e falta de desenho de produtos adequados. De acordo com Yunus (2001), o crédito é um instrumento em torno do qual se organiza uma rede muito forte, de base comunitária, centrada principalmente nos mais desfavorecidos e suas respectivas famílias, onde a solidariedade é a palavra-chave. Junto com o micro crédito, há a oferta de um amplo conjunto de serviços, a partir da qual se está conseguindo processar a transformação de uma sociedade.

Em Moçambique e de acordo com o Banco de Moçambique, as micro finanças são tidas como atividade de prestação de serviços financeiros essencialmente em operações de reduzida e média dimensão - uma ferramenta para o combate à pobreza. Para isso, o Distrito foi definido como a base de planificação e desenvolvimento econômico. Esta definição parte do consenso de que o setor rural se constitui fundamental para o desenvolvimento do país a partir de dentro[38], atendendo que a base da sua população (cerca de 70%) vive no meio rural e é um dos principais geradores da dinâmica econômica local. No entanto, encontram-se no setor rural os problemas mais graves de pobreza do país. A maior parte da população rural não tem os serviços básicos necessários e muitos habitantes se vêem obrigados a ir para as cidades em busca de melhores condições e oportunidades de vida. Ainda que todos reconheçam que no meio rural desenvolvem-se múltiplas atividades, as atividades agropecuárias, mineira e turística continuam sendo fundamentais no desempenho do setor e da economia rural.

Nesse sentido, é sempre muito interessante refletir sobre a experiência de Bangladesh. Bangladesh tornou-se um país independente em 1971, após uma guerra terrível onde, muitas

[38] Não se pretende nesta seção entrar na discussão sobre a melhor forma de optar pelo desenvolvimento econômico, se por dentro - o chamado desenvolvimento endógeno ou por fora. Mas, é de consenso entre teóricos e acadêmicos que o desenvolvimento equilibrado dos países se dá a partir de bases locais. Não se quer com isso renegar a importância do capital externo, pois, este se constitui num impulso dinamizador das economias locais, como veremos em alguns casos que serão explicitados. Ou por outra, Castells (2006, pp. 356) reforça a idéia de que, para estimular a produtividade e a competitividade de suas economias, os micro processos locais precisam estabelecer uma estreita aliança com os interesses econômicos internacionais e obedecer a regras globais que favorecem os **fluxos de capital**, enquanto advindos da engenhosidade corporativa.

pessoas perderam suas vidas e o país foi muito destruído. Ela pode ser muito inspiradora para Moçambique, por estarmos a passar por um momento de construção das bases do desenvolvimento econômico e da indústria de micro finanças. Com isso, vale lembrar que, apesar das grandes diferenças entre os países, podemos observar traços comuns entre as experiências, qual seja, o combate à pobreza. De acordo com Yunus (2001: pp. 7), de certo modo, o micro crédito é um símbolo do interesse concentrado na mudança da vida das pessoas das camadas mais baixas. Micro crédito tornou-se assim sinônimo da esperança de que nós talvez possamos fazer algo em relação ao combate à pobreza. Quem sabe, no passado, não tenhamos feito isso corretamente e talvez o micro crédito possa nos ajudar a desvendar o mistério e os segredos que nunca fomos capazes de explorar sobre a pobreza. Agora, com uma nova compreensão, podemos tirá-los desse estado. Podemos desbloquear essa situação e libertar milhões de pessoas da miséria e da indignidade, dando-lhes o lugar que lhes é de direito na sociedade.

Yunus (2001: pp. 18) alerta que a criatividade e a dignidade humana são o que distingue os seres humanos dos outros animais. Se você tirar isso deles, resta-lhes muito pouca qualidade humana. O micro crédito é uma maneira simbólica de oferecer isso. É uma ferramenta para dar início à criatividade. Algumas pessoas nos dizem: "Bem, vocês fazem boas alegações, vocês dizem que o micro crédito pode eliminar a pobreza". Eu respondo que "nunca afirmei que o micro crédito eliminará a pobreza". O que digo é que "continuem a fazer tudo que estão fazendo para eliminar a pobreza, mas não se esqueçam do micro crédito". Com a inclusão do micro crédito na vida das comunidades, o restante se torna muito mais eficaz. Porque, juntamente com o micro crédito, se traz a capacidade de inovar, criatividade e responsabilidade nas pessoas.

Assim, corroborando com Yunus, Dowbor (2008) enfatiza que as autoridades locais podem jogar um papel mais direto na promoção do desenvolvimento econômico local e no melhoramento da equidade; por exemplo, através de programas comunitários de micro finanças. Sendo assim, vários elementos de programas de descentralização podem coletivamente promover o desenvolvimento local, distribuição mais equitativa dos benefícios, e estimular o progresso para o melhoramento da qualidade de vida das populações mais desfavorecidas.

Se a pobreza não tem a sua origem nos mais carenciados, mas é criada pelas instituições e pelas políticas que as envolvem, e se as Instituições de Micro finanças são instrumentos de

combate à pobreza, então os seus clientes devem ser empreendedores pobres e a estrutura e os processos da organização devem estar concebidos em função deles[39]. Com base na visão de Yunus, desde 2002 e ao abrigo do *Microfinance for Self Reliance Ac*t, o Governo norte-americano indica que, 50% dos fundos da USAID (United States Agency for International Development) alocados às micro finanças devem ser dirigidos para empresários nas camadas mais desfavorecidas (J.F. DIAS & J.A.T. PSICO: 2008; pp. 46).

Neste caso, em Moçambique procura-se uma maior integração da economia nacional e o aumento da produtividade, focalizando a atenção no desenvolvimento de base ao nível distrital, na criação de um ambiente favorável ao crescimento do setor produtivo nacional, à melhoria do sistema financeiro, a criação e fortalecimento das pequenas e médias empresas enquadradas no setor formal, e a desenvolver ambos os sistemas de arrecadação de receitas internas e de afetação dos recursos orçamentais. Experiências demonstram que a várias décadas tanto do ponto de vista teórico e, sobretudo com programas bem sucedidos, que os pequenos produtores constituem um segmento muito importante da demanda de serviços financeiros e que são capazes de pagar os custos desses serviços sem necessidade de nenhum tipo de subsídio. No entanto, a imensa maioria desses programas tem sido destinada a produtores urbanos e são escassos os que penetraram em áreas rurais, ainda menos no financiamento de atividades agrícolas. Isto somado ao encerramento ou à diminuição dos bancos populares ou de fomento especializados originou uma grande quantidade de produtores rurais sem possibilidade de acesso a serviços financeiros formais.

Para o caso de Moçambique, o desenvolvimento das micro finanças tem uma estreita relação com o auge do chamado setor informal ou economia subterrânea, que surgiu basicamente nos meios urbanos das economias dos países em desenvolvimento, e que, segundo diversas estimativas são atualmente responsáveis não apenas pela maior parte do emprego nos países da região, mas também por uma parcela significativa do PIB. Em Moçambique, as micro finanças são solicitadas basicamente por pequenos comerciantes localizadas no meio urbano. Esses mutuários se caracterizam por se dedicarem a atividades comerciais de bens de primeira necessidade e não de transformação básica ou de serviços - funcionam com níveis baixos de

[39] Mahomed Yunus – Prémio Nobel da Paz. Disponível em: http://nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2006/yunus-telephone.html.

ativos fixos e de qualificação. Essas atividades são em geral de giro rápido e têm taxas de lucro relativamente altas, apesar de que em quantias absolutas os lucros são pequenos.

Com a introdução do Orçamento de Investimento de Iniciativas Locais (OIIL) a nível distrital, abriu-se a oportunidade para as camadas mais desfavorecidas nas zonas rurais se beneficiarem do crédito para o desenvolvimento de atividades produtivas (produção de alimentos e geração de emprego e renda). Geralmente os beneficiários organizados em associações ou individualmente não têm demonstrativos financeiros nem bens que possam ser aceitos como garantias no sistema de crédito, ou mesmo, pelo fato de ser um orçamento do governo que não define claramente as regras de concessão (mais adiante decreve-se um método de abordagem sobre tecnologia creditícia nos países em desenvolvimento). Segundo Yunus (2001; pp. 26), o conceito geral para a diminuição da pobreza nada mais é do que elevar a camada inferior da sociedade. Devemos nos concentrar naquela pessoa que está no fundo do poço. Levante-a. Nesse processo, toda a sociedade avança um degrau.

3.8. Proposta da ação local na abordagem do Desenvolvimento Econômico Local em Moçambique

Com a proposta, pretende-se transitar de uma concepção de desenvolvimento assistido por políticas dos governos centrais e fluxos externos para o desenvolvimento como algo adquirido, o desenvolvimento como algo construido a partir de capacidades relacionais dos atores e instituições locais, da proximidade não só geográfica mais fundamentalmente, organizativa e institucional. Reforçando e repetindo mais uma vez a idéia de que o processo de desenvolvimento econômico local ultrapassa os limites geográficos ou por outra, é um processo tão competitivo quanto cooperativo.

O princípio da sociologia econômica vê o território como um espaço de convergência no apóio ao desenvolvimento. Sengundo este princípio, é no território que se encontra o mundo vivido pelos atores sociais e, neles, laços de solidariedade capazes de ampliar os horizontes produtivos. De acordo com Abramovay (2003), é nos territórios – urbanos ou rurais que podem ser implantadas políticas voltadas a mobilizar as energias e *sinergias* necessárias para que a pobreza seja significativamente reduzida, por meio do fortalecimento do empreendedorismo. Para o autor, a vitória sobre a pobreza depende antes de tudo, do aumento das capacidades

produtivas e da inserção em mercados dinâmicos e competitivos das comunidades locais. Uma das estratégias mais utilizadas na metodologia de abordagem do DEL é a da formação de redes entre os chamados "atores relevantes". Isto porque se admite que, isoladas, as comunidades mais carentes não dão conta de satisfazer as suas necessidades mais urgentes, sendo imprescindível o auxílio técnico, financeiro, administrativo, mercadológico, político e jurídico para que pequenos empreendimentos comunitários e solidários se sustentem e se fortaleçam.

Ao mesmo tempo em que se reconhece o papel fundamental da ação local na estratégia de desenvolvimento econômico, também é necessário reconhecer a necessidade de uma abordagem experimental à avaliação e, consequentemente, que os métodos e instrumentos não poderão ser tomados como adquiridos. No entanto, é possível sugerir algumas abordagens para maximizar o potencial de aprendizagem do exercício. Além do mais, é preciso definir um quadro de referência para reduzir o caráter vago da abordagem ao desenvolvimento econômico local em Moçambique e, consequentemente, facilitar a avaliação da ação enquanto uma matriz para políticas e programas públicos. Enquanto tema transversal deve referir-se outras seções em particular: o Desenvolvimento da Capacidade Institucional (para assuntos relacionados com o desenvolvimento de uma abordagem à governança), o Emprego e a Inclusão Social (sobre este ponto falaremos no capítulo seguinte), a Inovação Tecnológica e a Competitividade Local, pois estes temas são frequentemente tratados no âmbito de programas de desenvolvimento econômico local.

O processo de planificação e finanças descentralizadas em Moçambique tem vindo a acrescentar sua abordagem com a componente "Desenvolvimento Econômico Local" para complementar assim o circuito virtuoso do desenvolvimento. Para que este processo alcance os objetivos traçados, precisa duma estratégia de inserção e metodologia de avaliação adequada para superar os entraves do desenvolvimento. Com efeito, colocam-se as seguintes justificativas para a adopção de uma metodologia de abordagem do desenvolvimento econômico local em Moçambique:

- A primeira centra-se nos "recursos" (associada aqui à abordagem da "nova geografia económica" como referido anteriormente). Resumindo, as estratégias de desenvolvimento só podem ser definidas em nível local, dado que este é o nível onde podem ser

identificados e mobilizados para um programa os recursos subaproveitados. E as estratégias de desenvolvimento só podem ser eficazes se forem capazes de identificar e mobilizar estes recursos. Os "recursos" referem-se a um extenso conjunto de elementos: recursos naturais, recursos econômicos, recursos humanos, recursos de conhecimento e por aí em diante. A definição de local é complexa: o objetivo de um programa consiste em integrar recursos no nível local e em relação a um contexto exterior mais alargado. O desenvolvimento econômico local é, assim, o resultado de uma relação positiva entre um dado território e o seu contexto, que pode (e tem) de ser definido, de forma mais ou menos alargada e estratégica, ou seja, tendo em consideração de que forma os recursos podem ser maximizados em nível local;

- A segunda centra-se no "capital social". Aqui, a hipótese consiste no fato de um aumento na disponibilidade do capital social ser uma condição fundamental para atingir uma forma de desenvolvimento capaz de agregar a dimensão econômica, social e ambiental. A dimensão local da estratégia é o único meio possível para criar esta condição.

Embora, sejam apresentadas como perspectivas alternativas, no desenvolvimento econômico local podem estabelecer-se relações importantes entre ambas, se for assumido, como é sugerido, que os recursos não sejam considerados dados adquiridos. A classificação de recurso atribuído a um dado elemento depende, em certa medida, da forma como é entendido como tal pelos atores relevantes. A definição de um determinado elemento como recurso, está também intimamente ligada com os objetivos que se pretende alcançar e com as ações que estão a ser implementadas pelos atores locais. No âmbito desta abordagem, os recursos apenas existem enquanto resultado de um processo de aprendizagem por parte dos atores, uma vez que estes estão envolvidos na concepção e implementação dos programas (UE: 2000).

O capital social é um conceito complexo que funciona a vários níveis. A Caixa *Uma definição do capital social* apresenta uma definição do conceito. Um aumento na disponibilidade de capital social reflete-se claramente na capacidade de um conjunto alargado de atores locais de se envolverem na resolução de problemas sociais através de políticas públicas; esta capacidade pode ser encarada como uma condição para a construção e integração de recursos numa estratégia de desenvolvimento econômico local.

Caixa 2: Uma definição de capital social

Por capital social entendem-se as instituições, relações e normas que dão forma à qualidade e quantidade das interações sociais de uma dada sociedade. Cada vez mais se verifica que a coesão social é essencial para que as sociedades prosperem economicamente e para que o desenvolvimento seja sustentável. O capital social não é apenas a soma das instituições que alicerçam a sociedade - é a cola que as mantém unidas. A perspectiva mais alargada de capital social inclui o ambiente político e social que dá forma à estrutura social e permite desenvolver as normas.

FONTE: Social Capital Initiative Working Paper No.1. The World Bank, April 1998. World Bank: http://www.worldbank.org/poverty/scapital/whatsc.htm.

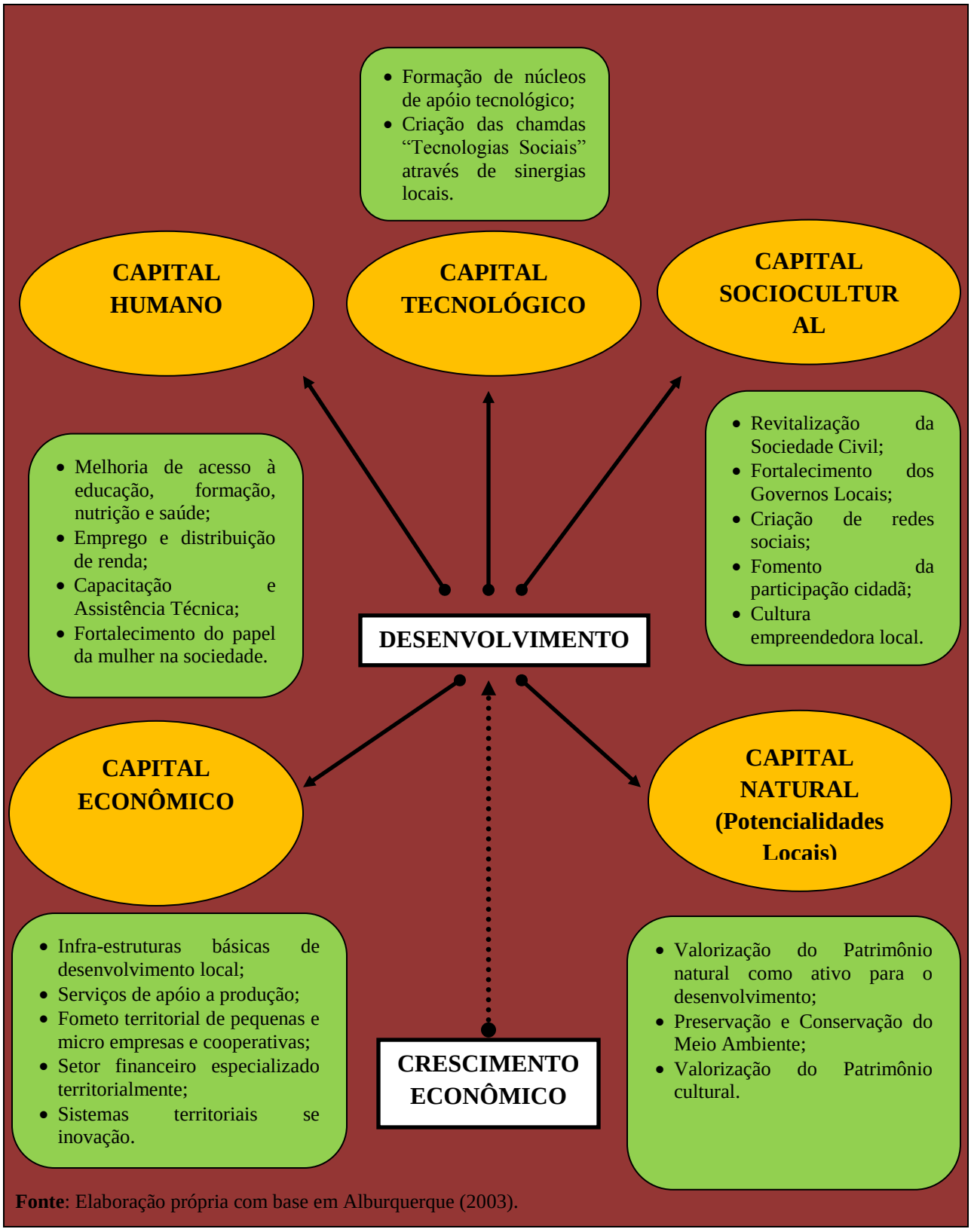
O pressuposto central do capital social consiste no conceito de que as redes sociais não têm apenas um valor social: o capital social é importante para o funcionamento eficaz das economias modernas e é condição *sine qua non* para a democracia liberal estável. Ele constitui a componente cultural das sociedades modernas desde o Iluminismo, com base em instituições formais, na lei e na racionalidade. A construção de capital social tem sido tipicamente encarada como uma tarefa para a "segunda geração" da reforma econômica; mas ao contrário das políticas econômicas ou mesmo das instituições econômicas, o capital social não pode ser tão facilmente criado ou formatado pela política pública.

FONTE: International Monetary Fund (Fundo Monetário Internacional)

Se o principal objetivo do desenvolvimento econômico local é favorecer o desenvolvimento sustentável através da ação no nível local, com vista à maximização da mobilização de recursos subaproveitados e ao aumento do capital social, esta abordagem indica dois objetivos intermédios, necessários para o sucesso: integração e participação. A integração diz respeito aos conteúdos dos programas e ao processo de tomada de decisões, enquanto que o objetivo da participação diz respeito à necessidade de envolver a comunidade local na concepção e implementação de programas de desenvolvimento econômico local[40]. A relação entre desenvolvimento econômico local e capital social é reforçada no contexto das estratégias para o desenvolvimento sustentável. O grande número de variáveis (e as suas interdependências), que têm de ser consideradas no caso do desenvolvimento sustentável, salienta a natureza da resolução de problemas como um processo de interação social. O esquema 1 (abaixo) mostra como as diversas formas do capital podem interagir na metodologia de abordagem do DEL segundo as suas dinâmicas locais:

[40] Directorate General Regional Policy
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/rado_en.htm.

Esquema 2: Dinâmica Local da relação Desenvolvimento e Crescimento Econômico



Fonte: Elaboração própria com base em Alburquerque (2003).

No enfoque emergente do DEL, o limite, a interação e o associativismo dos diversos capitais são elementos cruciais que estão estruturalmente ligados ao território, estão "ancorados" a lugares. Assim, o local é o ponto de encontro dessa particular e forte relação entre Territorio e Desenvolvimento: o âmbito de onde os atores deixam de ser espectadores e passam a ser protagonistas de seu destino comum (BOISIER: 2000b & MADOERY: 2001).

Deste modo, se falamos de capacidades locais relacionais, então avançamos conceitualmente na subjetivização do desenvolvimento, colocando este conceito no plano do intangível[41]. O desenvolvimento deve ser considerado como endógeno devido a sua estreita relação com os valores, a cultura local, atitudes e comportamentos que ela inclui. Por tanto, representa um processo de construção e maturação complexa, que envolve, além disso, os necessários níveis constantes e crescentes de crecimiento econômico, interações sociais, instituições harmoniosas, pautas culturais e relações de poder favoráveis ao mesmo. Também é um processo de aprendizagem donde o tempo, a história e o espaço condicionam as atividades que os agentes políticos, econômicos e sociais levam a cabo. Com efeito, o desenvolvimento está vinculado a um conjunto de capacidades locais como a inovação, criatividade e capacidade emprendedora dos agentes locais, a solução técnica e de gestão de recursos humanos, a capacidade organizativa e de relacionamento das pessoas e organizações públicas e privadas, a capacidade de articulação com o entorno institucional e mercadológico, a capacidad de liderança e de geração de diálogos (BOISIER: 2000b).

Segundo a Estratégia para o Desenvolvimento Rural (MOÇAMBIQUE: 2007), o desenvolvimento rural/local não pode ser um processo induzido de fora, nem unicamente de cima para baixo. Tem que ser um processo endógeno onde o Governo cria as condições para que o desenvolvimento aconteça como produto da iniciativa dos cidadãos. Importa reforçar nesta idéia, que isso é visto pela reformulação da questão "o que o Governo pode fazer por nós?" por "como o Governo nos pode ajudar no que estamos a empreender?". Esta reformulação mostra a importância da dinâmica do poder de decisão e apropriação das questões de desenvolvimento por parte das comunidades (BRASIL: 2008). Não menos importante, seria clarificar que esse todo processo de desenvolvimento tem como *tripé* o Governo como criador das condições políticas, as

[41] Boisier (2000 b) oferece uma lista de capitais intangíveis donde sustentar um processo de desenvolvimento.

comunidades como proprietárias dos benefícios do desenvolvimento e o capital externo/privado ou público-privado no financiamento dos planos e ações.

A Estratégia para o Desenvolvimento Econômico Local em Moçambique se enquadra nos estudos contidos na Política de Apóio ao Desenvolvimento Local que destaca os entraves para o desenvolvimento local e coloca as propostas correspondentes para superá-los, agrupando-os em oito eixos distintos para inserção metodológica de abordagem (MOÇAMBIQUE: 2008; BRASIL: 2008). Para perceber as dinâmicas do processo fazemos uma análise comparativa partindo dos eixos diferenciais entre Moçambique e Brasil como mostra a caixa 3 a seguir.

Caixa 3: Eixos diferenciais de abordagem metodológica do DEL entre Moçambique e Brasil

DEL MOÇAMBIQUE	DEL BRASIL
1. **Enquadramento Jurídico** (LOLE Art. 114 do regulamento do Fundo de Desenvolvimento Comunitário e seguintes; Lei da Micro finanças; Lei de Terras; de Floresta e Fauna Bravia; de Pequenas e Médias Empresas; Lei das Associações Agrícolas; Código Tributário; Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviço e Iniciativas de acesso aos mercados externos); 2. **Financiamento** (Acesso a Serviços Financeiros; Aprovação e acesso à créditos; Garantias e Carteiras de crédito; Fundos de garantia ou Fideicomisso – Fundo de Desenvolvimento Comunitário e Fundos Rotativos; Instituições Financeiras Públicas, Privadas, ONGs e Mistas); 3. **Assistência Técnica e Capacitação** (Instituições e Menu de Assistência Técnica e Capacitação; Alianças Estratégicas; Desenvolvimento e Gestão de Negócios; Escolas de Artes e Ofícios; Viabilidade dos empreendimentos; Agências de Desenvolvimento Econômico Local e outras); 4. **Infra-estrutura de serviços para a produção e comercialização** (**Inputs**: Maquicentros; Tecnocentros e Incubadoras de Empresas; **Outputs**: Agronegócios; criação de Pequenas e Médias Empresas e incremento do empreendedorismo – Geração de emprego e renda); 5. **Mercados Internos e Externos** (Vetores do DEL: Produção Interna para comercialização e exportação no contexto da procura interna e	1. **Financiamento e Comercialização** (as finanças locais devem ser investidas na comunidade local; evitar os atravessadores na produção e aumentar o volume de crédito); 2. **Tecnologia** (Avanço das tecnologias de processos; formação de núcleos polivalentes de apóio tecnológico articulando as instituições existentes, facilitando os contatos, dinamizando a absorção criativa do conjunto do que se tem chamado de "tecnologias sociais"); 3. **Desenvolvimento Institucional** (Melhorar a produtividade sistêmica através da modernização institucional, integração de políticas planejadas por território; processos decisórios transparentes e "reinvenção do governo"); 4. **Informação** (A produtividade sistêmica do território depende de uma grande densidade de informação, bem organizada e disponibilizada para todos os atores sociais interessados); 5. **Comunicação** (Necessidade de cada comunidade dispor dos seus próprios meios de comunicação. Comunicação local como fator dinâmico do desenvolvimento); 6. **Educação e Capacitação** (Desenvolvimento de competências necessárias para que um município ou região possa tomar em mãos a sua própria dinâmica de transformação. Gerar capacidades técnicas que correspondam à necessidade de mobilizar a imensa capacidade subutilizada do "circuito inferior" da economia);

externa; Produção Externa para importação); 6. **Informação** (Leis e Regulamentos; Instituições e Menu de Serviços Financeiros; Instituições e Menu de Assistência Técnica e Capacitação; Mercados Internos e Esternos; PEDDs e PESODs; Oportunidades de Investimento; Tecnologia de Produção e Comercialização – Bases e Bancos de Dados relacionados e interativos); 7. **Educação para o Desenvolvimento** (Currículo Local e de Alfabetização; Empreendedorismo e Competitividade numa base sustentável); 8. **Planificação do DEL** (Identificação dos **vetores do DEL** em cada Distrito; Articulação com o processo de planificação participativa estratégica e anual - metodologia de inserção no PEDD e PESOD; Inclusão na Agenda de Desenvolvimento Local e nos PEP's - Plano Estratégico e Anual Provincial, PEDD's - Plano Estratégico Distrital de Desenvolvimento e PESOD's; Inclusão na Agenda Municipal). **Fonte**: Moçambique (2008)	7. **Trabalho, Emprego e Renda** (Gerar as atividades econômicas necessárias, visando o avanço na geração de empregos e inclusão produtiva); 8. **Sustentabilidade Ambiental** (Construção de uma consciência ambiental planetária). **Fonte**: Brasil (Política Nacional de Apóio ao Desenvolvimento Local: 2008)

Fonte: Elaboração própria com base nas informações de Moçambique (DNPDR: 2008) e Brasil (PNADL: 2008)

Em Moçambique, a planificação estratégica, na sua dialética própria dos processos de desenvolvimento local e modernização do Estado, têm vindo a complementar e acrescentar o seu melhor raciocínio com o capítulo de finanças descentralizadas no âmbito provincial e distrital, que pretende equacionar a rica experiência da participação comunitária e a priorização das necessidades, com as possibilidades reais do Estado para atendê-las.

Por essa razão, se faz indispensável introduzir, no dia a dia da população o conceito de planificação e desenvolvimento e conceitos financeiros para determinar horizontes, que não só se circunscrevam às ações, mas que representem os custos aproximados dessas ações num cenário que minimamente responda ao desempenho real da economia local e nacional e do orçamento do Estado num determinado horizonte temporal, qual seja médio e longo prazo. Assim, os eixos diferenciais dos dois países procuram transmitir uma idéia de aproveitamento de melhores práticas capazes de serem adotadas como práticas metodológicas com transposição para Moçambique através dum enquadramento à realidade local.

3.9. Proposta de criação de tecnologia creditícia no âmbito do OIIL

A tecnologia creditícia é um processo ou conjunto de ações e procedimentos através do qual se realiza a seleção por monitoramento e a recuperação dos créditos. O papel das tecnologias financeiras na promoção de mercados financeiros rurais competitivos, eficientes, estáveis e de ampla cobertura é fundamental[42]. Nas áreas rurais, os problemas de assimetria de informação existente em todas as transações creditícias aumentam significativamente (GUERREIRO: 2000, passim). É muito difícil e oneroso para as instituições financeiras avaliar quais são as capacidades e a intenção de pagar dos clientes. Eles geralmente não contam com sistemas de contabilidade ou demonstrativos financeiros que permitam uma avaliação rápida da capacidade de pagamento. Como conseqüência, a visita ao centro de atividade econômica é fundamental, mas a distância e muitas vezes as dificuldades de acesso a tornam extremamente cara e às vezes impossível. Assim mesmo, a falta de histórico creditício e ausência de garantias reais tornam mais difíceis analisar a intenção de pagar e criar incentivos para a recuperação.

A tecnologia creditícia nas áreas rurais deve superar dificuldades de ordem geográfica, econômica e institucional:

Problemas geográficos:

a) **Distância**: os povoados rurais se encontram em geral muito afastados dos centros urbanos onde estão localizadas as instituições financeiras, devido ao mau estado das vias de comunicação e o parco desenvolvimento das telecomunicações chegarem aos solicitantes rurais implica em altos custos para as instituições;

b) **Dispersão geográfica**: nas zonas rurais a população se encontra dispersa em amplas áreas, dado que a formação e a sustentação das entidades financeiras estão diretamente relacionadas com a escala, reunir um número de clientes que torne viáveis as instituições é muito mais caro do que nas áreas urbanas.

[42] Uma análise profunda da importância das tecnologias financeiras para o desenvolvimento dos mercados financeiros rurais encontra-se em: Cláudio Gonzáles - Veja "Tecnologias de Crédito e de captação de depósitos em Organizações Financeiras rurais", janeiro 1999. Documento preparado para o projeto "Práticas Promissoras nas finanças rurais".

Problemas econômicos:

1) **Escassez e custos da informação**: devido a problemas geográficos, a ausência de centrais de risco, precariedade no desenvolvimento dos meios de comunicação, obter informação é muito mais caro nas áreas rurais, especialmente se utilizam tecnologias tradicionais. Isto faz com que para muitas entidades financeiras seja muito pouco atraente penetrar nos meios rurais;

2) **Covariância nos riscos**: nas zonas rurais, nas quais como vimos inicialmente, embora a presença da agricultura ainda se manifeste preponderante, os problemas da covariância nos riscos estão muito mais presentes do que nas zonas urbanas. Assim, a presença de uma praga, seca ou inundação afeta significativas quantidades de produtores no âmbito de uma região e inclusive de um país, e com isso a capacidade de pagamento de muitos devedores, o que pode ocasionar graves problemas de atraso em instituições financeiras que têm parte substancial de sua carteira com produtores rurais;

3) **Ausência de mercados de seguros**: o desenvolvimento do mercado de seguros é ainda muito precário para as atividades rurais, o que faz com que o risco assumido pelas instituições financeiras ou pelos credores seja muito maior;

4) **Variações de preços**: nas zonas rurais, variações pronunciadas nos preços dos produtos rurais particularmente nos produtos agrícolas são bastante comuns devido a que grande parte destes são perecíveis e/ou se destinam a mercados locais que rapidamente se saturam em decorrência de aumentos na oferta. Isto pode ocasionar queda nos preços, o que por sua vez pode colocar em risco a capacidade de pagamento de vastas porções de produtores;

5) **Sazonalidades na liquidez**: em muitas zonas rurais nas quais há uma atividade econômica dominante manifestam-se sazonalidades muito pronunciadas na procura de financiamento e de serviços de depósitos. Isso leva as entidades a ter muito mais cuidado com vistas a evitar problemas de liquidez;

6) **Problemas com desempenho de agências locais**: por outro lado, quando as entidades financeiras decidem estabelecer escritórios ou agências em diversas regiões para reduzir

as dificuldades anteriormente mencionadas, se confrontam com problemas localizados nas próprias agências, na medida em que não dispõem de um controle adequado das atividades destas agências;

7) **Custos iniciais**: geralmente as instituições financeiras que pretendem prestar serviços em zonas rurais enfrentam custos de início ou de implantação significativos, uma vez que se sentem obrigadas a fazer investimentos para o desenvolvimento de tecnologias e sistemas de informação adequados a essas áreas, dada a escassez de experiências nestes âmbitos.

Problemas institucionais:

i. **Titulação**: um dos graves problemas que se apresentam nas zonas rurais é o baixo nível de titulação do principal ativo de que dispõem os produtores, ou seja, a terra, o que impede o seu uso como garantia para os empréstimos. Inclusive em alguns países, como a Bolívia, ainda persistem legislações que impedem que a terra seja usada como garantia;

ii. **Deficiências de registros e de normas pertinentes**: as normas existentes e os sistemas de registro apresentam graves falhas que impedem que os bens móveis principalmente a produção possa ser usada como garantia;

iii. **A presença do Estado**: some-se ao que precede a escassa presença das instituições do Estado nas áreas rurais, os níveis de corrupção e as dificuldades que demonstra para fazer cumprir a lei, o que eleva enormemente os custos das instituições financeiras para executar uma garantia ou persuadir os devedores a honrar os seus compromissos.

Quadro 2: Desafios da tecnologia creditícia nas áreas rurais

Geográficos	**Econômicos**	**Institucionais**
Distância (Dispersão espacial)	✓ Escassez e custos da informação; ✓ Covariância nos riscos; ✓ Ausência de seguros; ✓ Variações de preços; ✓ Sazonalidade na liquidez; ✓ Problemas de agência; ✓ Custos iniciais.	✓ Problemas de titulação; ✓ Deficiências em sistemas de registro; ✓ Dificuldades normativas; ✓ Escassa presença do Estado; ✓ Dificuldades para fazer cumprir as normas.

Fonte: Guerreiro (2000)

Do que foi dito, se conclui que a inovação tecnológica é fundamental para superar ou reduzir as dificuldades assinaladas e permitir o estabelecimento de instituições financeiras que ofereçam seus serviços em áreas rurais. A seguir apresentamos algumas das características mais importantes que indicaram as experiências de maior sucesso no fornecimento de serviços financeiros nas zonas rurais.

As tecnologias creditícias bem sucedidas nas zonas rurais têm se concentrado na busca de garantias constituídas por bens tangíveis ou intangíveis que tenham um grande sentido de perda para os devedores. Isto lhes permitiria diminuir sensivelmente os custos de transação e evitar o recurso a ações judiciais no caso de inadimplência. Contudo, para montantes que as instituições consideram significativos, pedem que as garantias sejam tangíveis e que possam cobrir com folga o montante emprestado. Por conseguinte, o desenvolvimento de produtos financeiros que permitam aos produtores que carecem de garantias reais o acesso a financiamento de montantes significativos aparece, portanto, como uma necessidade muito importante, especialmente se levarmos em conta que eles necessitam em geral de ativos fixos, cujo valor é relativamente considerável para obter incrementos importantes na sua produtividade e renda. Neste sentido, o desenvolvimento de produtos financeiros como o microleasing aparece como uma inovação que é preciso impulsionar (GUERREIRO: 2000, passim).

Do mesmo modo a utilização de agentes demonstrou ser uma inovação tecnológica que oferece muitas perspectivas para a superação dos problemas de captação e análise de informação dos candidatos a crédito nas zonas rurais. Estes agentes por sua localização e/ou pelas atividades que desenvolvem apresentam grandes vantagens no gerenciamento da informação e não raro também podem atuar coercitivamente mediante a perda do acesso a outros serviços que o agente oferece e o receio de perder prestígio junto ao mesmo. Em conseqüência, mecanismos como o *linking* ou a vinculação de ONGs com bancos comerciais parece constituir um caminho a ser explorado.

3.9.1. Mecanismos de Seleção

A seleção é um dos aspectos mais importantes dentro de uma tecnologia creditícia. Uma adequada seleção envolve menores problemas no acompanhamento e na recuperação dos empréstimos. Tendo em vista que, como vimos anteriormente, os produtores das zonas rurais se

encontram dispersos em áreas geográficas extensas, não contam com um histórico creditício e não dispõem de registros com instituições financeiras. Os credores devem adotar mecanismos de seleção eficientes que lhes permitam superar estes problemas com custos razoáveis.

Seleção grupal

Um dos mecanismos de seleção que tem mostrado boas perspectivas nas zonas rurais tem sido a seleção por grupo. Em termos gerais, as instituições que utilizam este mecanismo promovem a autoconstituição, de grupos de aproximadamente cinco pessoas, os quais na maioria das vezes residem numa mesma região e se dedicam a atividades similares. Os integrantes dos grupos estabelecem garantias entre eles, cada um assina documento no qual assume a dívida do outro. Em caso de inadimplência, além de assumir a dívida, nenhum membro do grupo poderá voltar a se beneficiar de crédito. Geralmente as quantias emprestadas a cada um dos membros são similares e são de livre disponibilidade.

O fato de assumir a dívida em forma grupal induz que cada devedor seja extremamente cuidadoso na escolha do seu grupo, pois no caso de haver inadimplência por parte de algum deles, os restantes deverão assumir a dívida. Desta forma, os credores não necessitam de fazer averiguações adicionais relacionadas à capacidade e à intenção de pagamento dos devedores e ter de realizar ações de acompanhamento dos créditos. Desta maneira, pois, na seleção grupal os credores transferem as ações que tradicionalmente são levadas a cabo por eles aos devedores representados pelos grupos. Isto é facilmente percebido pelos devedores, os quais aceitam a formação dos grupos porque esta é uma condição necessária para ter acesso ao crédito, no entanto preferem os créditos individuais.

Cabe indicar que a tecnologia de seleção grupal está intimamente vinculada à prática do gradualismo nos montantes emprestados e à livre disponibilidade do uso dos créditos. Isto equivale a dizer que de início o montante é muito pequeno e, à medida que os pagamentos são feitos com pontualidade, são aumentadas as quantias emprestadas e os créditos podem ser usados para qualquer fim, inclusive para o consumo.

A experiência da região no que diz respeito à seleção grupal demonstra que esta tecnologia é bastante eficiente quando os empréstimos são pequenos. Ela tem permitido às

instituições que a utilizaram uma expansão relativamente rápida, com custos moderados e baixas taxas de inadimplência, tornando mais fácil desta maneira alcançar escalas que levem à manutenção das instituições. Não obstante, na medida em que as quantias emprestadas aumentam, esta tecnologia perde sua eficácia, pois o grupo passa a ser um elemento que pode favorecer o conluio com vistas à inadimplência. Neste sentido, se um devedor se mostra inadimplente e as quantias emprestadas são altas, o resto do grupo pode se mostrar mais inclinado a não pagar em vez de assumir dívidas significativas, que em muitos casos ultrapassam a sua capacidade de pagamento. Desta forma, o atraso no pagamento pode crescer rapidamente e se tornar muito maior do que nos casos da seleção individual[43].

Cabe indicar que a cumplicidade com vistas à inadimplência pode expandir-se rapidamente mesmo naqueles grupos nos quais não se detectavam inicialmente problemas de pagamento, na medida em que o credor se veja em dificuldades para adotar ações coercitivas rápidas e eficientes e se veja obrigado a negociar com os devedores, com maioria de razão se agentes externos promovem a formação de clubes de devedores, como ocorre em algumas áreas.

É importante assinalar que vários autores a propósito dos problemas da cumplicidade, questionam a utilização de mecanismos de seleção grupal quando as instituições começam a crescer, pois isto indica que a utilização de mecanismos grupais, dificulta para as instituições a realização de uma adequada aprendizagem de análise da capacidade e da intenção de pagamento de seus clientes, pelo fato de delegar esta função aos grupos[44].

A seleção individual

Diferentemente dos mecanismos de seleção grupal, na seleção individual os credores não delegam a análise da capacidade e da intenção de pagamento. Contudo, tendo em vista que os produtores não dispõem de informação registrada que possa servir para examinar a sua capacidade e a sua intenção de pagamento, recorrem a técnicas de análises que permitam chegar a esta informação a um custo que possa ser por eles assumido. A técnica utilizada com mais

[43] Um devedor que de modo individual está disposto a assumir a sua dívida, quando está em grupo e quando as quantias emprestadas são altas, pode ver-se inclinado a não pagá-la se tiver que assumir a dívida de outros devedores.
[44] Ver a respeito R. Schdmitd e C. Zeitinger "Critical Issues in Small and Microbusiness Finance", Frankfurt, IPC, 1994.

freqüência é a detecção pelos próprios analistas dos fluxos de caixa familiares e a análise do ambiente familiar mediante visitas aos devedores e o uso de informantes conhecedores da região em que vivem os candidatos ao crédito. Para serem mais eficazes na aplicação destas técnicas cuida-se que na medida do possível os analistas de crédito conheçam as regiões nas quais a instituição e os devedores prestam seus serviços financeiros.

Nestes casos, os empréstimos não são de livre disponibilidade, pois um elemento central na formulação dos fluxos de caixa familiares é a análise do impacto que terá o crédito na atividade para a qual ele é solicitado. O princípio do gradualismo também não se aplica neste caso, uma vez que será necessário avaliar a capacidade de endividamento do candidato ao crédito.

Cabe indicar que esta análise da capacidade e da intenção de pagamento difere significativamente do que habitualmente fazem os bancos, pois se levam em conta todas as atividades produtivas, bem como outras fontes de renda (por exemplo transferências) do candidato e de toda a sua família e não se limita, como fazem os bancos, à atividade produtiva a que se destinaria o crédito, tampouco unicamente a análise do candidato. Também difere dos bancos na coleta de informação sobre a atitude do candidato na sua esfera familiar e comunitária, assim, por exemplo, é importante saber se um solicitante é dado ao consumo de bebidas alcoólicas ou se tem mais de um compromisso conjugal, casos em que o solicitante em regra será rechaçado. Por isto, é muito importante no caso desta tecnologia que a coleta de informações se faça no lar do candidato ao crédito e os analistas tenham um bom conhecimento do ambiente.

3.9.2. As Garantias

Um aspecto fundamental nas tecnologias creditícias são as garantias. As exigências de garantias são um elemento que muitas vezes determina aqueles que entre os candidatos podem ou não ter acesso ao crédito, inclusive alguns potenciais devedores se inibem de solicitar empréstimos porque consideram que não têm as garantias suficientes para a eles aceder. Em termos ideais, para que um bem possa ser usado como garantia em uma transação creditícia, deve ter as seguintes características:

1) A primeira, e a nosso ver a mais importante condição, é que ela deve ter um grande sentido de perda para o candidato. De tal forma que este se disponha a fazer o maior esforço possível para não poder perder o bem objeto da garantia;

2) Deve existir um mercado secundário no qual os bens que tenham sido objeto da garantia possam ser vendidos uma vez executados no caso de inadimplência;

3) A execução do bem no caso de inadimplência não deve envolver custos muito elevados para o credor.

As tecnologias bem sucedidas na concessão de créditos em zonas rurais se concentraram na primeira destas características, tendo em vista que muitas vezes não se dão as condições para encontrar bens que satisfaçam as três características assinaladas acima. Este fato tem determinado que muitas experiências bem sucedidas recorram a garantias intangíveis, porém com um enorme sentido de perda para os devedores. Assim, no caso dos mecanismos de seleção grupal, afora os avais cruzados entre os devedores, a perda da condição de ser sujeito de crédito é muito importante em um meio no qual é muito escassa a presença de instituições creditícias[45].

No caso das tecnologias de seleção individual as experiências mostram que quando os montantes emprestados não são muito elevados, o penhor de equipamentos, maquinarias ou mesmo a transferência dos títulos originários de propriedade de um imóvel ao credor são garantias que funcionam adequadamente, na medida em que têm um sentido significativo de perda para seus proprietários. Nestas circunstâncias, por exemplo, a possibilidade de perder os títulos de propriedade de imóvel em uma região na qual há enormes dificuldades de obtenção de segundas vias é muitas vezes um grande incentivo para que o devedor faça todo o possível para honrar a sua dívida. Cabe assinalar que, dada a ausência de sistemas de registro adequados, o penhor de equipamentos se faz mediante a entrega dos recibos de compra e a subscrição de contratos privados de compra e venda.

[45] Não é por acaso que a eficiência dos mecanismos de seleção em grupo diminua quando aparecem outras instituições de crédito que estejam dispostas a emprestar os devedores de outras instituições.

Caixa 4: como superar os problemas das garantias, exemplo da ANED

O Microleasing: uma forma de superar os problemas das garantias em áreas rurais

A Associação Nacional Ecumênica de Desenvolvimento (ANED), levando em consideração que os produtos financeiros que oferecia não chegavam a superar os problemas de financiamento de longo prazo para a aquisição de maquinaria, em grande parte porque os produtores não eram capazes de oferecer garantias para empréstimos de montantes elevados e a concessão de créditos com outras formas de garantias (solidárias, equipamentos etc.) aumentava significativamente a exposição ao risco da instituição; conceberam um mecanismo de financiamento mediante operações de leasing de quantias de menor porte, o que superava os problemas mencionados.

Mediante o microleasing a ANED, depois de um processo de seleção e o pagamento de 25% do valor do bem, compra uma maquinaria ou equipamento a pedido de seus clientes, o qual é a eles transferido na qualidade de arrendamento financeiro, por um prazo que não excede os 2/3 do tempo de vida útil do bem. Por sua vez, o cliente deverá pagar quotas periódicas pelo aluguel. Ao fim do contrato, mediante o pagamento de uma quota módica, denominada valor de resgate, o cliente passa a ser proprietário do bem.

O elemento central deste financiamento é que a propriedade legal do bem fica separada do seu uso econômico, uma vez que a propriedade é retida pela ANED até o término do contrato. A garantia da operação é o próprio bem cuja propriedade permanece em mãos da ANED até o pagamento do valor de resgate. Cabe indicar que a relação garantia-empréstimo é 1:1, muito menor do que em outras experiências de financiamento agropecuário, e com menores custos de transação.

Desde princípios de 1997 até outubro de 1999, a ANED tem realizado operações de microleasing em valor superior a 623 mil dólares em 6 departamentos da Bolívia, das quais 95% financiaram o setor agrícola produtivo.

Fonte: Guerreiro (2000)

3.9.3. O uso de agentes

Várias instituições têm tentado usar o conhecimento que têm diversos agentes para superar as enormes dificuldades e custos que implica a captação de informações nas zonas rurais. Uma das inovações tecnológicas que parece mais promissora é a utilização de agentes locais que pela sua localização ou atividade dispõem de um conjunto de conhecimentos e informação que a um custo relativamente baixo pode ser utilizado para a concretização de transações financeiras, particularmente as creditícias.

O uso de agentes pressupõe a participação e a transação creditícia de três atores, o candidato ao crédito, o agente e o credor. O agente é aquele que, pelo seu conhecimento, se relaciona diretamente com o devedor ou com o candidato ao crédito e intervém diretamente nos trabalhos de seleção, acompanhamento e recuperação do crédito. O credor, por sua vez, é aquele

que fornece os recursos ou os fundos a serem emprestados e assina um convênio ou contrato com o agente para que este atue de acordo com seus interesses. Neste sentido, a forma como é redigido o contrato entre o agente e o credor é de vital importância para o êxito do modelo. Por seu lado, o agente muitas vezes também poderá exercer pressões coercitivas com vistas ao pagamento do crédito. Se o agente, por exemplo, presta outros serviços importantes para o devedor ou então tem um status social muito importante na comunidade, o devedor se verá mais induzido a cumprir com as suas obrigações, uma vez que não deseja perder os outros serviços e/ou perder prestígio diante do agente.

Para que um contrato entre o credor e o agente atinja os seus objetivos, seus termos e sua execução devem favorecer os interesses de ambas as partes. De tal forma que, tanto o agente como o credor se dêem conta que cumprindo corretamente o contrato estarão maximizando os seus benefícios. Se os termos do contrato não produzem incentivos deste tipo, poderão se apresentar os assim chamados problemas de agência, nos quais os agentes podem adotar comportamentos contrários ou opostos aos objetivos da parte mais importante, neste caso o credor.

Caixa 5: As ONGs como Agentes

As ONGs como Agentes de Bancos Comerciais

Um caso promissor do uso de agentes como forma de superar os problemas de informação e expandir o crédito no setor rural é o da ONG peruana Centro de Estudos Sociais Solidariedade (CESS) e do banco Wiese.

O CESS é uma instituição que desde 1980 vem trabalhando para a capacitação e a assistência técnica de pequenos produtores agropecuários no departamento de Lambayeque, ao norte de Lima. Desde 1993 o CESS criou a Unidade de Crédito e Assistência Técnica, com o objetivo de controlar de forma autônoma os diversos programas de crédito a instituição geria.

O banco Wiese, fundado em 1943, é um dos principais bancos comerciais do Peru. Originariamente um banco sediado na capital, deu início na década de 80 a um processo de expansão para as principais cidades do interior. O banco Wiese, com o objetivo de expandir o crédito agropecuário para pequenos produtores agropecuários no departamento de Chiclayo, no norte do Peru, estabeleceu um acordo em 1994 com o CESS, mediante o qual este se encarrega da seleção e acompanhamento dos devedores. O banco Wiese fornece os fundos e ambas as instituições participam na recuperação dos créditos. No final de 1998, a carteira de créditos era de mais de 3 milhões de dólares, os devedores 395 e a taxa de atraso no pagamento de 1,3%.

Na atualidade, tendo em vista a fusão do banco Wiese com o banco Sudameris da Itália o acordo se encontra praticamente paralisado.

Fonte: Guerreiro (2000)

As experiências bem sucedidas com a utilização de agentes demonstram que eles podem ser de vários tipos e que as modalidades utilizadas podem variar; contudo, todos os agentes têm em comum o alto nível de conhecimento que têm dos candidatos a crédito. Os agentes podem ser instituições ou pessoas naturais. Porém, quando a parte principal é uma instituição financeira, em geral prefere ter como agente outras instituições, tendo em vista as exigências de formalidade que as instituições devem ter em face dos seus supervisores e devido à estrutura organizacional das entidades financeiras nas quais os níveis de autonomia das diversas instâncias são limitados. Nestas condições, uma gerência deve responder junto a uma gerência de nível superior ou ante a direção, razão pela qual é mais conveniente para uma gerência estabelecer contatos com outras instituições.

CAPÍTULO VI:

4. PLANIFICAÇÃO PARTICIPATIVA E DESENVOLVIMENTO LOCAL

> Hoje, o governo já não decide por si próprio como fazia. Hoje o governo não constrói escolas, poços de água e hospitais, onde quer. Os projectos têm que ser aprovados pela base e todos somos responsáveis – também quando as coisas vão mal.
>
> Um grupo de jovens em Tete (2008)[46]

4.1. Participação e Poder Local

Décadas de experiências com projetos de desenvolvimento comprovam, no entanto, que a capacidade de auto-organização local, a riqueza do capital social, a participação cidadã e o sentimento de apropriação do processo pela comunidade são elementos vitais em sua consolidação. A Política Nacional de Apóio ao Desenvolvimento Local na sua nota para edição de 2008 sublinha que, o desenvolvimento não consiste apenas num conjunto de projetos voltados para o crescimento econômico. É uma dinâmica cultural e política que transforma a vida social (BRASIL: 2008; pp. 9). Trata-se de municiar as comunidades para que possam participar de forma ativa no crescimento nacional, mediante iniciativas autônomas de desenvolvimento local, capazes de gerar, relativamente aos programas de redistribuição, o complemento estrutural de inserção econômica e social. Cabe ressaltar que as experiências locais de desenvolvimento bem estruturadas têm como característica principal o fato de se apoiarem sempre em parcerias. Portanto, não se trata apenas de iniciativas pontuais, mas de organizações plurais que se articulam para dinamizar uma região, envolvendo diversos atores sociais[47]. As parcerias permitem que modalidades distintas de iniciativas isoladas se tornem coerentes e complementares, em vez de fragmentadas e dispersas.

---

[46] *apud* Relatório Final da Participação Comunitária e Consulta na Planificação Distrital em Moçambique, 2009.

[47] Entendido como conjunto de pessoas e instituições envolvidas em determinados segmentos da reprodução social. Na literatura inglesa se utiliza o termo *stakeholders*. Numa visão tradicional da política e das políticas econômicas e sociais, distintos grupos da sociedade apóiam partidos que por sua vez elegem representantes, que gerem a sociedade nas diversas instâncias de governo. Hoje, busca-se cada vez mais articular diretamente os próprios atores sociais, visando levar a produtividade social e a qualidade de vida, no que temos chamado de *desintermediação da política*. Na realidade, as sociedades hoje muito mais dinâmicas, mais complexas e em mudança permanente não podem mais se limitar a um governo indireto através de representantes. O caminho tradicional, pelo qual os políticos votam segundo interesses partidários sem ouvir os atores interessados, leva a leis inaplicáveis, formação de gigantescas empresas de *lobby*, e outras estruturas que desarticulam o próprio espaço público de decisão, levando a chamada *privatização do Estado* (DOWBOR: 2001; pp. 60) [grifo nosso].

Na organização democrática do Estado em Moçambique, a gestão do poder local compreende a existência de órgãos locais do Estado que garantam a participação das comunidades. No país, são definidas as autarquias na sua versão de órgãos locais do Estado como pessoas coletivas públicas dotadas de órgãos representativos próprios que visam a prossecução dos interesses das populações das respectivas áreas de jurisdição (Vide PACOTE AUTÁRQUICO: 2000). Estes órgãos locais do Estado desenvolvem as suas atividades no quadro da unidade do Estado, tendo em vista o desenvolvimento econômico e social local (Cf. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA: 2004).

Contudo, para responder o contexto da economia de mercado, o processo de planificação deve considerar o papel e coordenar a contribuição de vários intervenientes no desenvolvimento de um determinado setor ou região. Esses intervenientes incluem o setor privado, as comunidades locais, as ONGs, as instituições públicas e os beneficiários dos bens e serviços prestados pelo Estado. Pois, é através do processo de planificação que as pessoas, especialmente as mais desfavorecidas, têm oportunidade de influenciar as decisões que afetam os seus territórios. Para tornar mais interessante a discussão metodológica ressalva-se neste capítulo que a participação e parceria locais criam uma rede complexa e flexível de potencialidades para o funcionamento de políticas de grupo e mecanismos consultivos que envolvem tipicamente a participação direta.

Uma consideração preliminar nos demonstra que, o desenvolvimento não se faz por si só. Para que ele aconteça e seja efetivo é preciso que a população seja fielmente representada e participe do processo decisório através da definição de políticas e na escolha de prioridades nos seus territórios. De acordo com a Resolução do Conselho de Ministros da Finlândia de 2007, as políticas de desenvolvimento são dotadas de coerência quando as orientações e as atividades dos diferentes setores políticos apoiam as metas em matéria de erradicação da pobreza e de desenvolvimento local numa base participativa.

Assim, uma gestão local flexível entendida por Dowbor (2001: pp. 55) não é viável sem sistemas bastantes mais democráticos do que os que hoje vivemos. Cada iniciativa que avance neste sentido, como os sistemas de orçamento participativo, organização da comunidade em torno dos seus interesses, descentralização de recursos públicos, organização da informação ao

cidadão e outros, constituem progressos preciosos porque envolvem a sociedade, e geram as dimensões institucionais de uma democracia mais avançada. Uma sociedade ao mesmo tempo mais descentralizada e democrática nas suas estruturas de poder, e mais interdependente nos níveis nacional e global, precisa desenvolver amplamente o conjunto de novas formas de organização e de coordenação horizontal conhecidas como redes. Evoluiríamos assim para uma sociedade muito mais horizontal e muito mais interconectada.

4.2. Princípios da Participação na Gestão Local em Moçambique

A filosofia da participação e consulta comunitária é hoje comumente aceite como a base do desenvolvimento econômico local, particularmente nas zonas rurais. Para Moçambique, o nível distrital desempenha funções cada vez mais importantes na planificação, gestão de recursos para o desenvolvimento e governação das zonas rurais. Neste sentido, o desenvolvimento distrital exige um trabalho de planificação que por sua vez requer mecanismos apropriados de consulta participativa para harmonizar as ações previstas com as necessidades e prioridades locais.

Este assunto não é genérico. Chamando a realidade moçambicana, as experiências de participação e consulta comunitária variam de lugar para lugar, dependendo de muitos fatores locais incluindo o período de implementação da descentralização. Assim, torna-se necessária uma melhor compreensão da situação, como prelúdio para desenhar o Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas e uma consultoria para analisar os processos de organização e funcionamento dos conselhos locais e o processo de planificação participativa a nível do distrito em termos de envolvimento e impacto nas vidas dos cidadãos.

Assim, o princípio básico da abordagem participativa é de que todos os grupos e parceiros devem estar envolvidos em todas as fases do processo de tomada de decisão. Contudo, por um lado, é importante que a multiplicidade das comunidades seja reconhecida e que o seu papel e potencial sejam cautelosamente bem definidos; por outro, não é fácil envolver as comunidades locais, uma vez que, elas não são socioeconômica e geograficamente homogêneas - são dinâmicas e complexas. De acordo com a Constituição da República de Moçambique (MOÇAMBIQUE: 2004), o “Estado reconhece e valoriza a autoridade tradicional legitimada pelas populações e segundo o direito consuetudinário; define o relacionamento da autoridade

tradicional com as demais instituições e enquadra a sua participação na vida econômica, social e cultural do país".

Perante os pressupostos legais, a participação dos cidadãos na vida socioeconômica do país é a forma ideal do processo de busca das melhores soluções para os problemas que as comunidades locais enfrentam. Assim, para o Governo de Moçambique o diálogo é o método básico na auscultação e procura de melhores vias para a satisfação das necessidades das populações. Com efeito, o Programa Quinquenal do Governo admite a descentralização e desconcentração da administração pública como pilares do processo de modernização do Estado (MOÇAMBIQUE: 2003; pp. 1-2). Com esta finalidade, a transferência de atribuições e competências específicas aos órgãos locais, legitimando-os e concedendo-lhes instrumentos para execução dos serviços, constituiu uma base importante para o processo de descentralização.

De acordo com o princípio de participação a Instituição de Participação e Consulta Comunitária (IPCC) deve ser baseada num processo através dos quais pessoas, especialmente as mais desfavorecidas, influenciam as decisões que lhes afetam. Ou seja, o processo de consulta e participação deve trazer para o processo de tomada de decisão as preocupações de todas as pessoas que se querem fazer ouvir, o que implica abrangência, equidade e respeito pelas formas de organização legítimas existentes desde que não se contradigam com as leis vigentes no país (MOÇAMBIQUE: 2003; pp. 11). Neste caso, os seus membros devem representar segmentos específicos da população, quer numa base geográfica de várias localidades, quer numa base social dos vários grupos populacionais; para além de refletir em geral a constituição da população local, em termos de gênero, cultura, religião, ocupação, classe social, e outros aspectos.

A importância de tais empreendimentos comunitários solidários de autogestão, como meio necessário de promoção do desenvolvimento econômico local, ganhou expressão nacional em 2003 por força da Lei n° 8/2003 de 19 de Maio que, no seu Artigo 3 sobre os princípios de organização e funcionamento dos Órgãos Locais do Estado reza que:

> [...], a par das normas de funcionamento dos serviços da administração pública legalmente definidas, observam os princípios da boa administração, dos respeito pelos direitos subjetivos e pelos interesses legítimos dos administrados, garantem a participação ativa dos cidadãos, incentivam a iniciativa local na

> solução dos problemas das comunidades, aplicando, nomeadamente os recursos ao seu alcance (LOLE: 2003; pp. 2).

Seguindo a mesma linha de pensamento, Lopes (2001: pp. 4) reforça que, quanto aos benefícios do desenvolvimento, "se os benefícios do desenvolvimento econômico e social devem ser para os indivíduos – todos os indivíduos" – a localização deles é um fator que não deve ser dispensado na análise e na adoção de políticas, como não pode ser dispensado o conhecimento claro da localização dos recursos e das atividades, uns e outros profundamente relacionados com múltiplos aspectos interdisciplinares que, eles também, não podem deixar de ser considerados.

Para Termes (1989), aos governos locais caberia, então, seguir as orientações dadas pelo governo central na elaboração e execução de suas políticas, no máximo adequando uma diretriz geral a uma realidade local. Assim, alguns objetivos específicos eram usualmente salientados pelos governos locais, como por exemplo, a recuperação de zonas decadentes, a ordenação do território ou a preocupação com o meio ambiente, mas isso não desvirtuava a determinação em priorizar as diretrizes centrais. A partir das teorias econômicas que suportavam as políticas tradicionais, alguns modelos econômicos se difundiram.

4.3. O Projeto de Planificação e Finanças Descentralizadas e o Papel do Distrito

4.3.1. O contexto da planificação distrital do desenvolvimento (caso de Nampula)

Em 1996 iniciou-se em Moçambique com a implementação da parte do projeto através do Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas (PPFD) em 70 distritos do país através de um fundo disponibilizado pelos parceiros internacionais (UNCDF/PNUD/BIRD/GTZ, entre outros) com a comparticipação do Governo de Moçambique, onde a província de Nampula na região norte foi pioneira no processo. De 2004 a 2008 o programa foi implementado na região centro e o objetivo é de estabelecer a planificação participativa ao nível do distrito. De acordo com o Relatório Final da Participação Comunitária e Consulta na Planificação Distrital em Moçambique (2009), o programa pôs o enfoque no desenvolvimento da capacidade do setor público na planificação distrital e na implementação dos planos estratégicos para o desenvolvimento do distrito e reforço da capacidade e organização das comunidades rurais para permitir uma participação mais eficaz na preparação e implementação dos planos distritais. A participação comunitária é uma maneira importante de fornecer um mecanismo para assegurar a

responsabilização do governo local. Segundo a mesma fonte, o treinamento levado a cabo através deste projeto nas áreas de organização e funcionamento dos conselhos locais, elaboração e implementação dos projetos comunitários e monitoria a avaliação do funcionamento dos conselhos locais, foi recentemente estendido à cobertura nacional.

De acordo com o Governo Local, em 1996/7 a Província de Nampula implementou 2 projetos de Planificação Distrital e capacitação das organizações comunitárias nos distritos de Mecubúri, Muecate, Monapo e Região MAMM (Moma, Angoche, Mogovolas e Mogincual). Em 1997, a DNPO realizou, em colaboração com as DPPFs, um estudo sobre a experiência de planificação distrital em Moçambique que identificou a planificação de médio a longo prazo como ponto de partida para introdução de instrumentos de planificação ao nível distrital. Em seguida foi elaborado o documento "*Planos Distritais de Desenvolvimento: Orientações para a sua Elaboração e Implementação",* divulgado em Setembro de 1998.

Assim, uma descrição mais geral do processo de planificação do desenvolvimento em Moçambique desenvolve-se em duas vertentes: a vertente setorial e a vertente territorial.

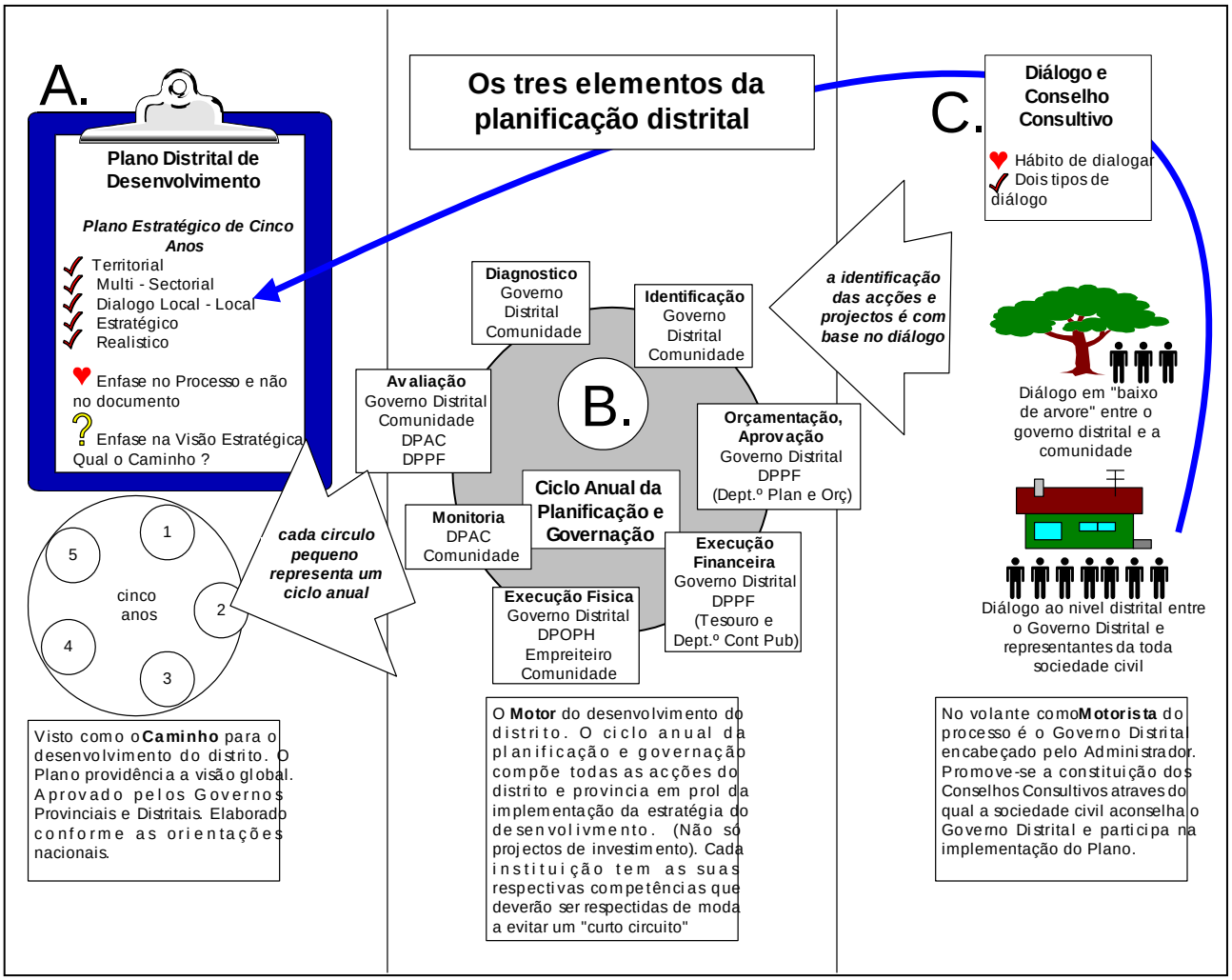
Na vertente setorial, define-se a estratégia de desenvolvimento para um determinado setor ou instituição, por exemplo, saúde, educação ou estradas. O processo enfoca os problemas e potencialidades específicas do setor, sendo estratégia geralmente definidas no nível central pelo Ministério de tutela na sua área de competência, após consulta às instituições subordinadas e outros intervenientes. Os programas setoriais resultantes são, geralmente, implementados através de recursos programados pela instituição setorial no nível central e afetados as instituições subordinadas.

Na vertente territorial, define-se a estratégia de desenvolvimento para uma determinada região com enfoque nos problemas e potencialidades específicas de cada local, procurando coordenar as estratégias setoriais para maximizar o seu impacto. As estratégias são formuladas pelas instituições responsáveis pela administração territorial – Governo Provincial, Conselho Executivo do Distrito e o Conselho Municipal – na base das estratégias de desenvolvimento setorial do governo e em consulta com os demais intervenientes no nível local. Os planos territoriais são implementados com recursos próprios da administração territorial e recursos provenientes dos programas setoriais (MOÇAMBIQUE: 1998, op.cit; pp. 5-6).

De acordo com Moçambique (1998), as duas vertentes não são exclusivas. Os processos de planificação são realizados simultaneamente para permitir a consistência e coordenação entre planos formulados pelas várias instituições. Neste momento o que está a criar dificuldades é manter as duas vertentes de palnificação distrital. Faz-se a desconcentração administrativa e se mantem os programas setoriais no nível central ou provincial. Por exemplo, há fundos para água e estradas que são definidos a nível setorial e que cria uma dependência setorial desde a base até o nível central. Para que seja implementado um programa de estradas num distrito, este programa depende de um recurso que sai do Ministério da Obras Públicas e Habitação. Outro exemplo é no âmbito da saúde, o plano de saúde é aprovado no ministério o que dificulta ou cria demora na implementação dos planos no nível local. Há uma desconcentração de fato, mas falta esta desconcentração de recursos para dar autoridade concreta aos distritos de executarem o que é planificado.

Teoricamente esses planos mostram-se de uma grandeza invejável. Mas, a realidade mostra o avesso. Os processos burocráticos são um entrave em todos os níveis para o desenvolvimento no nível local. Atualmente, o Governo determinou os sete milhões mais α que é um valor de 2.3 milhões de meticais (cerca de U$ 100.000, 00) para criar a infra-estrutura básica de apóio ao desenvolvimento local. Este é um caminho encontrado pelo Estado para apoiar a promoção do Desenvolvimento econômico local. Enquanto os sete milhões vão criar a base econômica o α vai criar uma base de infra-estrutura para facilitar o aumento da produção e a comercialização. O que falta na planificação é precisamente o que se chama de desconcentração setorial o que permitiria a horizontalidade do processo e facilitaria uma maior inovação local (veja-se os três elementos de palnificação no esquema 1 abaixo).

Esquema 3: Os três elementos da planificação distrital



Fonte: Governo da Província de Nampula/DPPF (2008)

Na Província de Nampula, o sistema de Conselhos Locais (CLs) foi desenvolvido durante oito ciclos de planificação anual. Este período de tempo teve um impacto positivo na institucionalização e integração dos CLs no processo de planificação distrital. Contudo, o Orçamento para Investimento de Iniciativa Local (OIIL) ainda não está bem integrado no processo de planificação, sendo mais uma componente adicionado ao processo. Várias agências e atores locais apoiaram o processo de planificação em pequenos períodos consecutivos. Durante o período de apóio em 2006/7 foram levantadas discussões pelos CLs sobre o Plano Estratégico de Desenvolvimento Distrital (PEDD) e o Plano Econômico e Social e Orçamento do Distrito (PESOD) anual, mas no fim do apóio pelas organizações facilitadoras ocorreu uma interrupção e

o processo continua hoje com enfoque só na participação dos CLs na planificação do orçamento para iniciativas de investimento local[48].

4.4. Órgãos de Participação Local

O conceito de participação agrega diversas formas que tem e aplica a população em geral, e em particular os integrantes das organizações, os beneficiários de projetos e das Organizações da Sociedade Civil (OSC), para intervir em ações ou decisões que determinam o futuro socioeconômico na sua comunidade ou território. Na prática, a participação vem assumindo formas de maior compromisso individual e organizacional, num ato que começa por estar simplesmente informado até desenhar ações, individuais ou coletivas e tomar decisões estratégicas. Por outro lado, para os setores sociais historicamente isolados, sua possibilidade e potencialidade de participação dependem em boa medida da decisão pública e privada para permitir-la e impulsionar-la (MANZANAL: 2004; pp. 20-21). E neste sentido, interessa-nos:

a) A participação que se dá desde os *grupos de interesse organizados*, não a participação que pode se operar de forma individual ou isolada;

b) O modelo de promoção da participação social operado desde as ações públicas (distritais, provinciais e nacionais) e desde as organizações da sociedade civil.

Em Moçambique, a instituição principal de diálogo entre os Órgãos Locais do Estado e a Sociedade Civil nos distritos, incluindo as comunidades locais são os Conselhos Locais. O Conselho Consultivo do Distrito (CCD) é a instituição máxima de consulta no distrito. No entanto, há outras instâncias consultivas abaixo dessa no nível territorial (MOÇAMBIQUE: 2003; pp. 11).

Os Conselhos Locais em Moçambique

Os Conselhos Locais (CLs) foram estabelecidos em todos os 130 distritos em Moçambique. O processo iniciou na Província de Nampula em 1999, mas antes destes, vários programas e projetos com enfoque na planificação distrital participativa tiveram início nesta

[48] Cf. Relatório Final de Participação e Consulta Comunitária na Planificação Distrital em Moçambique (2009).

mesma província desde 1996, financiados e facilitados por agências doadoras internacionais e ONGs em colaboração com os governos locais.

Em Nampula, os CLs desenvolveram-se em mais de uma década através de séries de ajustamentos e recomposições seguindo cada nova orientação e regulamentação conforme decretado pelo governo central (LOLE, Guião das Orientações IPCC 2003, Regulamentos) o Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas do Norte (PPFD-Norte) facilitou o processo de desenvolvimento consistentemente, desde 2004 em parceria com a rede de ONGs e Parceiros nacionais e internacionais. Com efeito, os membros do Conselho Local nos vários níveis administrativos em geral cumprem com os requisitos legais em termos numéricos. O equilíbrio entre os membros do CL e os convidados e entre o governo e os representantes da sociedade civil (SC) altera-se de distrito para distrito, e entre os níveis dos CLs. A inclusão dos representantes do governo e das autoridades comunitárias como membros plenos dos CLs é administrada de forma diferente. Em alguns distritos, estas duas categorias são plenamente membros em todos os níveis, noutros eles são meramente convidados, sem direitos de voto[49].

O equilíbrio de género dos CLs melhorou como um todo desde a formação dos primeiros CLs em 1999 quando alguns Conselhos Locais do Distrito (CLDs) e Conselhos Locais do Posto Administrativo (CLPAs) na Província de Nampula tinham menos que 10% de membros femininos[50]. Há vários constrangimentos em relação à participação das mulheres, incluindo a linguagem (poucas falam português, alto índice de analfabetismo, e fatores culturais que implicam uma sobreposição das responsabilidades do agregado familiar e, mais importante, o sistema patriarcal). Fora os constragimentos observa-se que, as mulheres estão cada vez mais envolvidas no diálogo de desenvolvimento a todos os níveis, e estão sendo implementados cursos de alfabetização especialmente para membros dos CLs em todos os distritos. Assim, os cidadãos tornaram-se cada vez mais conscientes do seu papel no desenvolvimento local, e cada vez mais capazes de análises críticas do processo. As comunidades ficaram sem dúvida satisfeitas com essa inclusão, e em geral os entrevistados estão mais do que dispostos a participar no desenvolvimento da sua circunscrição, participando na construção de escolas, unidades de saúde e estradas.

[49] Participação Comunitária e Consulta na Planificação Distrital em Moçambique: Relatório Final 03, 2009.
[50]Ibid. pp. 9.

Apesar de muitos desafios e o não cumprimento com os 30% de contingente obrigatório de acordo com a lei, , as mulheres gradualmente estão a tornar-se mais activas nos CLs. Desta forma, os Conselhos Locais podem ser embriões para o fortalecimento da democracia local na medida em que, estes contribuem ativamente na discussão de políticas.

Para Manzanal (op. cit.), a participação organizada avança e se fortalece em sua prática concreta. Desde a ação, a população se capacita para ir superando níveis de participação que implicam maiores graus de compromisso com seu próprio destino e o de sua comunidade. Estes níveis começam com a informação, continuam com consulta, seguem com a intervenção na tomada de decisões até alcançar a autogestão. Isto quer dizer que, o primeiro grau neste processo é "*estar informado*" das questões públicas que lhes atenham e afeta, o seguinte é "*ser consultado*" pelas decisões que se tomam a respeito, logo é "*ser parte da tomada de decisões*" e o paradigmático é integrar o "corpo de decisão" que dirige a coisa pública respectiva.

Ir passando por estes "estados" exige capacitação e "praxis" de participação em um exercício continuado e ascendente. De acordo com Manzanal (2004: pp. 21), este é um processo contraditório e flutuante que se vai elaborando com o apóio de múltiplos determinantes. Tais como:

i) A vontade da população participante, suas características pessoais e identidade, sua formação e inserção laboral e seu nível socioeconômico;

ii) A história, cultura e identidade delas ou as organizações que lhes representam;

iii) O nível de desenvolvimento socioeconômico e institucional, a cultura e história política do âmbito territorial onde vive e trabalha;

iv) As ações no âmbito local de OSC, organizações da sociedade civil – de apóio, de interesse e econômicas, nacionais, regionais e internacionais que, de forma pontual ou continuada atuam no território em questão;

v) A decisão política do setor público nacional, provincial ou distrital para constituir-se em facilitadores e promotores destes processos de participação;

vi) A disponibilidade de financiamento nacional e internacional para sustentar processos locais de transformação socioeconômica e institucional.

Ademais, em matéria de participação se requer uma investigação minuciosa que distinga e exclua as formas pseudoparticipativas ("fazer o que o outro quer ou espera que eu faça"). Estas formas estão presentes, hoje em dia, em todos os âmbitos de promoção do desenvolvimento socioeconômico e são funcionais ao modelo clientelista. São uma consequência do acento e do condicionamento imposto pelos organismos de financiamento internacional ou *local* para que a participação esteja presente em "todo" projeto de desenvolvimento social que se gere. Deste modo, é comum que tanto os governos como os programas e as ONG's – façam da "participação" uma meta para alcançar seus próprios interesses mais do que os interesses "reais" da organização ou do grupo de beneficiários respectivos. Esta é uma matéria complexa, que requer uma depuração em todas as análises sobre o tema (Ibid.).

Por outro lado, o modelo da política democrática clientelista promove a participação porque se alimenta dos setores marginalizados "dando-lhes" o que a população marginalizada e mais pobre "supostamente" solicita, em geral através de projetos desenhados por baixo de uma "manipulada" forma participativa. Deste modo, a população permanece "atada" a "pedir participativamente" o que os programas, os organismos ou os estados *nos seus diversos escalões* estão dispostos a dar. E isso, se advoga por baixo da falácia que o que se pede é o que os grupos de beneficiários decidiram por sí mesmos (Idem). Estas observações apresentam uma conotação muito forte com os conflitos registrados no âmbito do OIIL reportados no capítulo 1.

E, além disso, há que ter em conta, que tudo isso acontece enquanto o modelo macroeconômico continua expulsando a população do processo produtivo e polarizando a sociedade, aumentando a massa dos desocupados e marginalizados. Assim, enquanto as ações pontuais em desenvolvimento local dão cifras pequenas para os pobres rurais e seu "desenvolvimento", a política econômica global e nacional continua os marginalizando e expulsando do processo produtivo. Ao qual se acrescenta que, a falta de recursos justifica as políticas focalizadas (para os mais pobres entre os pobres) que também são fonte de sustento do aparato clientelista. Quer dizer, se opera um círculo vicioso (e a favor de maior clientelismo) de

aumento da marginalização de expulsão do processo produtivo e de participação para inclusão marginal (Ibid; pp. 22).

Em definitivo o tipo de participação que postulamos é aquela que busca que os setores marginalizados se integrem a partir de politicas universais donde não haja decisões discricionais dos setores políticos sobre quem são os incluídos e quem não ou em que temas sim e em que não; por exemplo, o governo central ou provincial/local estaria disposto a seguir e apoiar uma alocação não discricional do OIIL, atendendo a demanda crescente e necessidade dos distritos?

Tomando-se por base as IPCC, a participação é feita através de reuniões abertas onde as comunidades expões seus problemas aos dirigentes através dos Conselhos Locais. Esses problemas são analisados pelo governo e toma-se uma decisão. Os problemas das comunidades raramente chegam a níveis de políticas. Desta forma, de 1990 a 2005 houve uma grande mudança. Existem vários grupos comunitários organizados e em 2003 foi aprovado um guião que facilita a organização das comunidades em Conselhos Consultivos Locais já mencionados. Esses CCL são eleitos a partir da base que é o distrito e tem representantes não só em nível geográfico, mas, de todos os grupos sociais. Pelo menos teoricamente é assim que é definido. Isto permite que as sensibilidades e os problemas de cada grupo e cada região sejam trazidos para o Conselho Local e discutidos. O Conselho Local propõe (e não decide como veiculado politicamente) para que o governo tome decisão. A participação das comunidades é feita nesses moldes, através dos Conselhos Locais.

4.5. Confrontando os Resultados da Organização e Participação Distrital

O Decreto 15/2000 de 20 de Junho define os mecanismos de articulação entre os Órgãos Locais do Estado e as comunidades rurais sendo principalmente as Autoridades Comunitárias e os Conselhos Locais. O Conselho de Ministros fundamentou a necessidade de estabelecer mecanismos de articulação com entidades representativas das comunidades locais no processo de descentralização, na valorização das formas de organização das comunidades locais e na melhoria da sua participação no funcionamento da administração pública com vista ao desenvolvimento do país.

Em geral, e quase em todas as províncias moçambicanas, se observa uma cultura clientelista que opera como um verdadeiro freio para a participação (porque as pessoas participam principalmente para que lhes deiam recursos, seja em dinheiro o facilidades políticas) – dinamizando mais os conflitos e mal entendidos no âmbito da política descentralizadora e minando o processo de desenvolvimento econômico local. Isto sucede porque a participação passou a ser *um requesito* para obter algum benefício, seja de algum programa, dos governos ou das ONG's. Assim, se observa que a participação se dá a partir de interesses muito concretos e imediatos, mais ligados a economia familiar (individual) e menos ligadas a questões comunitárias – o que compromete a sustentabilidade das políticas e do desenvolvimento em longo prazo.

A continuidade dos participantes de uma reunião para a seguinte constitui um problema nos CLs. Os membros mudam de uma reunião para outra, ou desistem por diversas razões (não entendimento do seu papel, falta de incentivos e de longas distâncias para percorrer até às reuniões). Os fundos de desenvolvimento distritais e de apóio ao funcionamento dos CLs, de programas e projetos, sempre produziu mais interesse e mais participação ativa nas zonas onde existiram. A introdução do OIIL teve um importante impacto estabilizador sobre os CLs, dando aos membros o incentivo necessário para participar. Tornou-se importante ser um membro do CL e participar nas reuniões do CL, especificamente a nível do Posto Administrativo e do distrito, onde se prioriza e se tomam as decisões sobre o OIIL. Na maioria das amostras dos distritos a participação e estabilidade têm aumentado a estes dois níveis.

Muitas das formas de participação são mecanismos de legitimação de decisões de projetos e/ou programas que foram decididos em lugares (como a capital nacional o provincial ou ainda pelas elites locais) distantes do lugar onde a participação se dá. As vezes, a participação serve para legitimar um discurso que se tem elaborado de antemão em repartições do setor público ou privado. Sem dúvida, existem grupos e organizações de produtores que tem recebido capacitações regulares e frequentes, em geral por parte de ONG's de reconhecida e larga experiência no seu meio, e que adquiriram muita experiência de organização e participação, e portanto, funcionam de forma autônoma e independente.

A falha dos governos locais para tirar proveito dos benefícios trazidos pela descentralização reside na falta de capacidade que resulta em fracos resultados de desempenho. Para isso, Nemes (2005)[51] escreve que, os Governos Locais e outras instituições que não administram adequadamente e contam com o auxílio ou que não mobilizam efetivamente recursos locais encontra essas forças prontamente retiradas ou voltadas. A descentralização na alocação de recursos e decisões de investimentos para os distritos, municípios e comunidades deve ser acompanhada por um sistema de incentivos e penalizações claramente definido e bem disseminado para desencorajar o uso incorreto dos fundos e diminuição do clientelismo.

4.6. Mobilização social e participação comunitária

Podemos entender a mobilização social como um processo de convocação de vontades para uma mudança de realidade por meio de propósitos comuns estabelecidos em consenso a fim de compreender a demanda de comunicação e o engajamento da comunidade na estruturação de um projeto de desenvolvimento social ou econômico mobilizador em que as pessoas se sintam participantes e protagonistas do projeto proposto, identificando-se verdadeiramente com a sua causa (BENI: 2006; pp. 60-61). Sendo a participação uma condição intrínseca e essencial para a mobilização, a principal função da comunicação em um plano de mobilização é gerar e manter o vínculo entre projetos sociais e seus respectivos públicos, por intermédio do reconhecimento da existência e importância de cada um, bem como do compartilhamento de todos quanto aos sentidos e valores. A ligação ideal dos públicos pretendida por todo e qualquer projeto de mobilização socioeconômica encontra-se no nível da co-responsabilidade, para que os objetivos estabelecidos possam ser alcançados plenamente e de maneira duradoura.

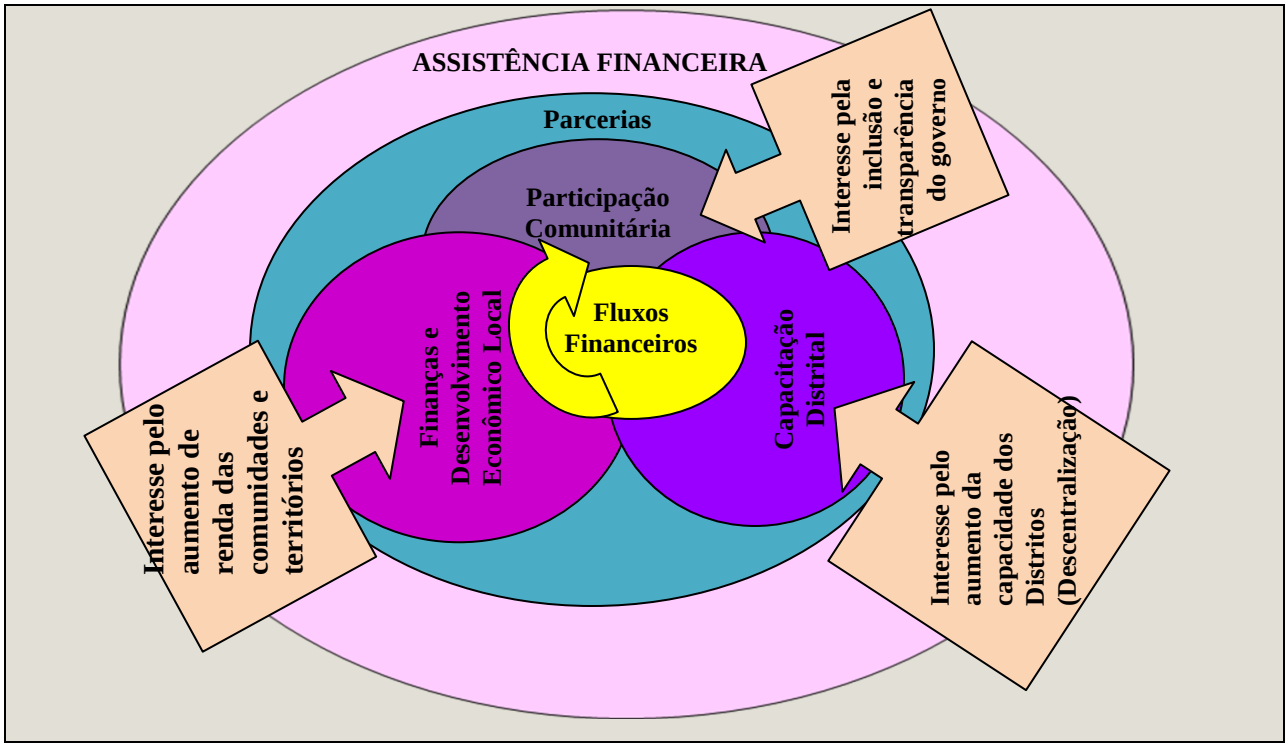
De acordo com Beni (op. cit.), as estratégias de mobilização, ao pretenderem produzir vínculos desse tipo, buscam transcender as meras ações pontuais e circunstanciais. A condição para isso é o estabelecimento da coesão e da perenidade no projeto (que nem sempre é possível em razão da descontinuidade administrativa), que são a ponte entre a ação isolada e a ação co-responsável. Entretanto, a função básica de gerar e manter o vínculo dos públicos das localidades, para ser bem-sucedida, do cumprimento de outras funções devidamente integradas e

[51] http://www.policy.hu/nemes/publikaciok/muhelytaulmany2005_6.pdf. Acessado em 29 de Setembro de 2008.

articuladas para difundir a totalidade das informações, bem como promover a coletivização, registrar a memória e fornecer elementos de identificação com a causa e o projeto.

Para que essa coordenação de ações se estabeleça, é necessário que a comunicação possua alguns atributos que manifestem sua proposta ética. Pode-se dizer que a comunicação adequada à mobilização social é, antes de tudo, dialógica, libertadora e educativa. Tais características estão intrinsecamente relacionadas, não existindo de maneira isolada. Mobilizar, portanto, é convocar as vontades das pessoas que compõem o meio social para que o processo de execução de um projeto de desenvolvimento local conte com o engajamento necessário do maior número possível de membros da comunidade, a fim de compartilhá-lo e distribuí-lo de modo que as pessoas sintam-se co-responsáveis por ele e passem a agir em conjunto com os demais atores na tentativa de realizá-lo (op.cit. pp. 62). Isso não implica que o Estado deixe de garantir a integração, a regulação e o bom funcionamento da sociedade, mas que a própria sociedade gere meios de equacionar a solução dos problemas que o Estado, sozinho, não é capaz de resolver. O esquema 4 abaixo mostra essa inter-relação.

Esquema 4: Mecanismos de Mobilização de Parcerias Locais



Fonte: Moçambique/Governo da Província de Nampula/DPPF (2008). Eleboração própria.

O esquema 4 acima denota que os efeitos positivos do desenvolvimento local dependem da incorporação do território socialmente organizado, da capacidade das populações locais de agir com criatividade a partir da produção do conhecimento, e das inovações geradas pelo seu tecido produtivo. Assim, a construção de ambientes inovadores e criativos estará diretamente relacionada aos movimentos dos grupos locais quando estes percebem as diversas maneiras de produzir e reproduzir o desenvolvimento a partir do relevante papel de cada grupo no conjunto dos territórios e da sociedade.

No processo comunicacional para a mobilização social e a participação comunitária, deverá haver um veículo de divulgação, muitas vezes desconsiderado, que atue como agente de relações públicas. "Os tempos mudaram." A comunidade passou a ser considerada uma força dinâmica, constantemente em mudança, cada vez mais organizada e dirigida (DOWBOR: 2008). As instituições públicas e privadas sabem que essa nova força comunitária pode pressioná-las fortemente, bem como impulsioná-las ou até mesmo arruiná-las, ocasionando profundas alterações sociais e destruindo crenças tidas como imutáveis. É nesse sentido que a comunidade, como agrupamento de pessoas que, vivendo numa região, tem por característica essencial uma forte coesão, baseada no consenso espontâneo de seus integrantes e traduzida por atitudes de cooperação em face de interesses e aspirações comuns, podendo, assim, vir a se transformar num público dos mais importantes para a atividade de relações públicas (DOWBOR: 2001; DANIEL: 2002 & BENI: 2006).

Precisamos observar que para Moçambique, a grande maioria dos projetos de desenvolvimento econômico local encontra sua linha de resistência na incapacidade de mobilização da comunidade local como participante decisiva do planejamento estratégico, uma vez que lhe falta o processo cognitivo necessário para ordenar as atitudes e comportamentos em razão das diretrizes propostas e das mudanças sociais e econômicas de sustentabilidade previstas para o território, padrão de vida e trabalho.

4.7. Gestão Local Participativa

O modelo de gestão local participativa pode trabalhar não apenas em prol da integração entre as diversas esferas em que atuam os agentes decisores, mas na democratização da informação e de dados para permitir a construção de uma nova forma de agir, fora dos velhos

paradigmas do assistencialismo e do paternalismo, utilizando, em vez disso, um planejamento participativo, integrado e, mais importante, convergente com os anseios da população, sendo um multiplicador do conhecimento, de histórias e de identidades locais. As pessoas das comunidades não aprenderam a viver, a sonhar, a participar; enfim, a criar. Muitas entidades públicas e privadas não consentem na participação desses cidadãos, pois muitas vezes os resultados precisam ser apresentados e mostrados nas campanhas eleitorais (BENI: 2006; pp. 63). Atualmente, muitas comunidades, principalmente as carentes, esperam a ajuda do governo central e dos municípios. Por outro lado ouve-se a insatisfação dos cidadãos e cresce a cada dia a vontade de mudar essa realidade. Mas como podem se mobilizar de forma organizada? Onde podem iniciar suas atividades e encontrar apoio técnico, científico e humano para as suas ações?

É neste contexto, que se criou o Observatório de Desenvolvimento (OD) que é um fórum consultivo, um intrumento do governo e dos demais parceiros intervenientes na luta contra a pobreza cuja função principal é fazer o acompanhamento e supervisão dos processos de monitoria, avaliação e consultas no âmbito das ações para o combate à pobreza. A coordenação do OD é feita pelo governo com a finalidade de dar maior transparência e visibilidade as ações do Estado e proporcionar uma maior interação do governo com os parceiros econômicos e sociais na promoção do desenvolvimento local (GOVERNO DE NAMPULA: 2005).

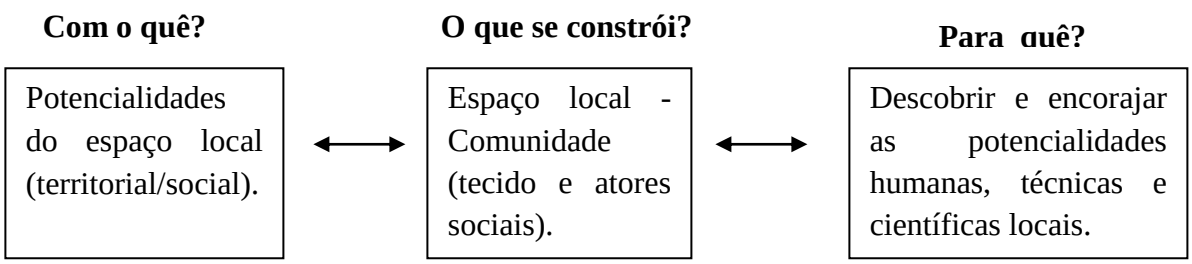
Para Beni (op. cit.), a questão principal, é como alicerçar, nas comunidades, ações que combatam a exclusão social, construam a história e permitam que a identidade local seja reconquistada, oferecendo às pessoas a formação necessária para que percebam quanto podem contribuir para seu próprio bem-estar e o de sua comunidade. A proposta da pesquisa continuada é construir a cidadania e uma sociedade mais justa, mais democrática e conhecedora de seus direitos e deveres. A proposta assume uma mobilização social que enfrente de forma organizada os problemas sociais, econômicos e ambientais. Tais problemas devem ser confrontados de forma única por uma sociedade unida e fraterna, que não fuja de sua realidade local. É importante salientar que a gestão territorial é tarefa de toda a sociedade, não somente de municípios ou de governos distritais ou provinciais. Como mobilizar e organizar socialmente ações que gerem informações e a formação de gestores locais?

A formação de tais gestores, aliada ao planejamento participativo interdisciplinar e interinstitucional, promoverá a mobilização social necessária para a sustentabilidade do espaço social e territorial (BENI: 2006; pp. 64). Um sistema de atores fomentará e apoiará esse processo de interação e integração entre a comunidade e entidades públicas e privadas, promovendo a gestão territorial participativa e resgatando o histórico de muitos processos já acontecidos, de muitos atores, agentes, facilitadores e decisores que participaram com suas potencialidades humanas, técnicas e científicas. O planejamento participativo reduz custos e aumenta a eficiência do modelo a ser apresentado, bem como a eficácia do processo. A gestão participativa forma gestores locais e regionais, e multiplica o conhecimento técnico, científico e humano dos diversos atores participantes nos diversos processos, promovendo o desenvolvimento local.

4.8. Construção do Modelo de Gestão Local Participativa

Existem outros modelos de gestão local participativa mas, neste caso, discutimos o proposto por Beni (2006). Este responde cabalmente aos desafios de Moçambique por focalizar a atuação do território, isto é, centra-se nos atores e potencialidades locais. Ele integra dois importantes referenciais teóricos integrados: o CTM – Cadastro Técnico Multifinalitário e conceitos de MCDA – Multicritérios de Apoio à Decisão. Com a interação e a integração dessas duas metodologias pode-se construir e formar um sistema de atores potenciais de entidades públicas e privadas, os quais fornecerão informações qualitativas e quantitativas acerca do espaço social e territorial de forma continuada. Isso permite descobrir e encorajar as potencialidades humanas, técnicas e científicas de desenvolver processos diversos que promovam a gestão participativa local e a geração de informação em vários níveis. O esquema 5 seguinte mostra a forma de atuar na comunidade:

Esquema 5: Formas de atuação Comunitária



Fonte: adaptado de Beni (2006).

Beni (2006) coloca que, os atores, ou seja, as pessoas que ocupam uma determinada área de abrangência determinam o espaço social da comunidade, que é formada por um sistema de atores que participam de processos, atividades e ações continuadas por meio de suas potencialidades humanas, técnicas e científicas dentro da área de abrangência da comunidade. Por sua vez, o espaço territorial é a estrutura física potencial ocupada pela comunidade na sua área de abrangência. O autor relaciona as diferentes fases e as respectivas metodologias adotadas para a construção do Modelo de Gestão Participativa como sendo: vide caixa 6 abaixo.

Caixa 6: Modelo de Construção de Gestão Participativa

Fases da construção do modelo	Ação	Metodologias
• Construção da realidade local.	• Busca das potencialidades do espaço social e territorial da comunidade.	• CTM[52]
• Espaço-comunidade: formação do sistema de atores/rede de trabalho.	• Formar grupos de decisores e facilitadores a partir das suas potencialidades humanas, técnicas e científicas, buscando priorizar a subjetividade humana.	• MCDA[53] e rodas de conversa.
• Planejamento das ações em campo; • Descobrir e encorajar as potencialidades humanas, técnicas e científicas promovendo a gestão territorial participativa.	• Analisar as diferentes ações na comunidade, atores participantes, locais prováveis para multiplicar o conhecimento; • Local apropriado para a promoção e formação de gestores locais; • Democratização da	• Mapas temáticos; • Sistema integrado de atores por meio do planejamento participativo e da atuação interdisciplinar e interinstitucional.

[52] O CTM é uma importante ferramenta catalisadora de informações socioeconômicas e ambientais da comunidade, e descreve, também, as diversas estruturas existentes, os fenômenos, os mecanismos, as teorias e as práticas que atuam sobre o dinamismo local. A principal característica desse cadastro é propor a multifinalidade dispondo de diferentes informações multifacetadas nas áreas socioeconômicas e ambientais num determinado escopo de espaço e tempo, a partir de regras e normas predeterminadas.

[53] De acordo com a escola européia, a metodologia MCDA baseia-se nas seguintes convicções básicas: onipresença da subjetividade e interpenetrabilidade, com a objetividade no processo decisório, assim como no paradigma da aprendizagem pela participação e no construtivismo. Mas tais convicções só se justificam se estiverem integradas a um sistema de processo de apoio à decisão, que é formado pelos subsistemas de atores e ações.

Na abordagem MCDA, os problemas são complexos, tipo SOFT, e pressupõe que existam diversos atores envolvidos no processo decisório; considera também o subjetivismo dos atores e que os objetivos não estão claramente definidos e estruturados, enfatizando, assim, a fase de estruturação. O MCDA pode lidar com qualquer tipo de problema complexo. A metodologia é adaptável a todas as ocasiões em que os decisores estejam incertos quanto ao caminho a seguir, ou sempre que se depararem com interesses conflitantes. O método é capaz de organizar a complexidade e incluir considerações subjetivas, de sintetizar informações e julgamentos e de uniformizar conhecimentos. Além disso, fornece uma abordagem estruturada para decisões complexas, considerando dados quantitativos e julgamentos subjetivos, além de permitir ao(s) decisor(es) um retrato gráfico do problema na forma de uma hierarquia.

	informação de alcance comunitário por meio da comunidade.	

Fonte: Beni (2006)

Nelson e Winter estudando aspectos da Nova Economia Institucional, leva-nos a refletir sobre as novas tendências de lidar com assuntos relativos ao desenvolvimento numa perspectiva dialética, perpassando por questões transversais que no seu conjunto mostram a importância do desenvolvimento econômico local baseado num sistema de parcerias e redes sociais. A visão destes autores encaminha-nos a estudar os enfoques e as perspectivas da gestão do desenvolvimento local.

4.9. A Sociedade Civil na Planificação Participativa (uma avaliação)

Alguns autores preocupados com o papel da Sociedade Civil na procura da avaliação do desenvolvimento econômico local mostram que, [a avaliação] começou por ser um ato social e político, e as suas conclusões estão sujeitas a discussão pública (utilização política da avaliação). O objetivo é fornecer ao público informações acerca da eficácia da utilização de recursos públicos pela administração. Neste contexto, a avaliação torna-se num instrumento do processo democrático, na medida em que informa os cidadãos, proporciona responsabilização e obtém aprovação social para as intervenções do Estado (DIEZ, MALAGON & IZQUIERDO *apud* EVALSED: 2007-2013; pp. 88).

Quando pretendermos entrar na capacidade de avaliação participativa, ela deve, em primeiro lugar, constituir uma prática útil a todos os responsáveis pela execução do programa; porém, também deverá proporcionar a mesma função a todos os potenciais utilizadores e entidades coletivas afetadas pelos seus resultados, beneficiários, organismos sociais, associações civis, etc. Nesta perspectiva, a avaliação torna-se, assim, um exercício destinado a dar resposta às necessidades de informação dos agentes sociais na sua totalidade, e vai, inclusivamente, ao ponto de promover a sua participação ativa no processo de desenvolvimento.

Um sistema de planifiação e avaliação sustentável de desenvolvimento não pode estar confinado aos governos ou mesmo ao setor público. A Sociedade Civil também pode originar procura de planificação e avaliação. O reforço da avaliação é visto, muitas vezes, como um processo descendente nacional ou, mesmo, transnacional ao passo que, a planificação é vista

como local. A responsabilização e a aprendizagem decorrem ao nível dos decisores políticos, esperando-se que outros atores, de níveis hierarquicamente inferiores, satisfaçam os requisitos da comunidade política. Em termos de concepção contemporânea de políticas, esta perspectiva descendente é anacrónica. Deste modo, a participação, o envolvimento ativo, a responsabilidade e a transparência pressupõem que os atores da Sociedade Civil se encontram, eles próprios, empenhados na prestação de serviços e na decisão política pública, e tem responsabilidades de eficiência e capacidade de resposta, partilhadas com os governos. O desenvolvimento de capacidades tem que incluir atores da Sociedade Civil para ser fiel à lógica e aos valores da Reforma do Setor Público. Este processo poderá alcançar-se através da consulta pública, procurando contribuições para as prioridades de um plano de avaliação anual, e garantindo, conforme referido anteriormente, uma representação alargada dos interesses das comissões diretivas e dos conselhos consultivos.

Com efeito, impõe-se, naturalmente, o caso da avaliação ser executada nos distritos referidos, em primeiro lugar, em resposta à procura a nível nacional, mais do que com o objetivo de satisfazer necessidades de responsabilização externas (por exemplo, a FMI, BIRD, etc.), e estes processos de avaliação precedam ou, pelo menos, desenvolvam-se independentemente dos regulamentos dos fundos estruturais e dos sistemas de avaliação a eles associados. Porém, ainda mais surpreendente é a natureza centralizada e multi-nível da avaliação, que não reflete as realidades da governança multi-nível.

4.10. Participação e Promoção da Inclusão Social

As avaliações de medidas de luta contra a pobreza e de promoção da inclusão social em Moçambique, nem sempre têm em consideração os efeitos no desenvolvimento socioeconômico local. Estão, sobretudo, preocupados com a eficácia ao nível do alcance dos objetivos específicos para os quais foram criadas, através de abordagens de avaliação específicas, como a avaliação de resultados.

O objetivo de lutar contra a pobreza e a exclusão social está agora a começar a ser integrado em partes importantes da política moçambicana, tanto a nível nacional como comunitário. A complexidade e multidimensionalidade da exclusão social requerem a mobilização de um grande número de políticas sob uma estratégia geral. Paralelamente à política

de emprego, também a proteção social desempenha um papel fundamental, ao passo que a importância de outros fatores como a habitação, a segurança e a justiça, a saúde, a informação e as comunicações, a mobilidade, o lazer e a cultura é cada vez mais reconhecida.

A exclusão social é um tema multidimensional que incide sobre várias questões: pobreza, desemprego, deficiência, imigração e diversidade étnica - e os grupos mais marginalizados e excluídos, como ex-prisioneiros, toxicodependentes, os sem-abrigo, crianças de rua ou pessoas que têm alta de instituições, exilados etc. A exclusão social é um conceito relativo (ver definições na Caixa 7 abaixo: *Duas definições de exclusão social*). O Tratado de Amesterdão (1997) foi o primeiro a integrar artigos específicos (Artigos 136 e 137) relacionados com a luta contra a exclusão social. Consequentemente, o enfoque na luta contra a exclusão social alargou-se, passando de um assunto meramente nacional para uma questão fundamental da Política para a Inclusão Social na União Européia (UNIÃO EUROPÉIA: 2000).

Caixa 7: Duas definições de exclusão social

A primeira, do Relatório Conjunto sobre a Inclusão Social (2001), reconhece as dificuldades de estabelecer uma definição, uma vez que a exclusão social é um conceito "relativo":

"[…] o termo 'pobreza' e a expressão 'exclusão social' referem-se a situações em que as pessoas são impedidas de participar plenamente na vida econômica, social e cívica, e/ou quando o seu acesso ao rendimento e a outros recursos (pessoais, familiares, sociais e culturais) é inadequado a ponto de excluí-las do usufruto de um nível e qualidade de vida que é considerado como aceitável pela sociedade em que vivem. Nestas situações, as pessoas são muitas vezes privadas do pleno exercício dos seus direitos fundamentais [...]."

Fonte*:* http://ec.europa.eu/employment_social/soc-prot/soc-incl/joint_rep_en.htm.

A segunda oferece uma ideia da multidimensionalidade do conceito: "A exclusão social afeta a oportunidade de os indivíduos encontrarem um bom emprego, habitação decente, cuidados de saúde adequados, educação de qualidade, condições de vida seguras, assim como acesso aos sistemas de justiça criminal e legal. O problema complexo da exclusão social é agravado para indivíduos que pertencem a múltiplos grupos excluídos. Uma vez que a exclusão social restringe severamente o acesso aos serviços e empregos necessários para um padrão mínimo de qualidade de vida, verifica-se uma elevada correlação entre pobreza e exclusão social. Mesmo quando não constituem a maioria dos pobres, os excluídos constituem tipicamente o grupo dos mais pobres."

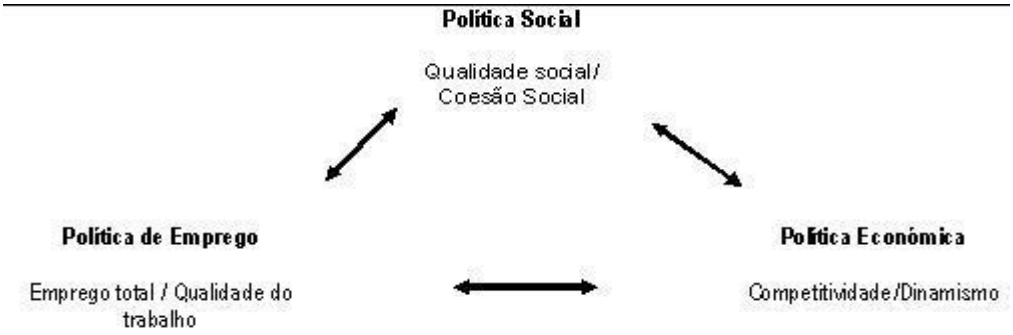
Fonte: Inter-American Development Bank: http://www.iadb.org/sds/SOC/site_2529_e.htm.

A frágil situação política e econômica de Moçambique deu origem a escolhas ditadas pelas prioridades do crescimento econômico, da segurança, e atualmente do progresso tecnológico e das reformas sociais. Estas preocupações ocultam o problema crescente da

pobreza. Os cortes orçamentais no campo da protecção social afetam a luta contra a pobreza e a exclusão social na maioria das zonas rurais em Moçambique. É reconhecido por todos que o mercado, por si só, produz exclusão e tornou-se clara a necessidade de criar uma sociedade inclusiva, em vez de se introduzirem medidas de correção, num esforço para reparar um sistema disfuncional. Em todos os níveis, a coesão econômica e social torna-se, assim, num dos objetivos prioritários de desenvolvimento (UNIÃO EUROPÉIA: 2000).

Ao promover a coesão, os países procuram incentivar o desenvolvimento econômico de forma harmoniosa, equilibrada e sustentável, o desenvolvimento do emprego e o desenvolvimento de recursos humanos, a proteção e reabilitação ambiental, ao mesmo tempo em que promove a eliminação da desigualdade em favor da igualdade de oportunidades. Para reforçar os nossos argumentos, apoiamo-nos na agenda do Conselho Europeu de Lisboa (Março de 2000) que identificou um conjunto de desafios que devem ser enfrentados para que os países e regiões em desenvolvimento possam tornar-se numa "economia baseada no conhecimento e mais competitiva, capaz de crescer economicamente de forma sustentável com mais e melhores empregos e maior coesão social". A Cimeira de Lisboa destacou a relação essencial entre o poder econômico e o seu modelo social. O ponto central da agenda é a modernização do modelo social (Esquema: *Relações entre política econômica, social e de emprego*). O principal desafio consiste em passar de uma agenda para acabar com a exclusão social para uma que promove a inclusão social e a integra como aspecto fundamental em todas as políticas.

Esquema 6: Relações entre a política social, econômica e de emprego



Fonte: União Européia (2000)

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pela complexidade, importância e de certa maneira pela novidade ou atualidade do tema estudado, seria inconveniente fazer afirmações concludentes. Entre as considerações finais incluem-se recomendações e até, por vezes, sugestões que constituem mais do que resultados. Enquanto os resultados são "técnicos" e podem ser analisados sem demasiado risco de imparcialidade, as considerações e, mais ainda, as recomendações são emitidas com base em julgamentos de valor. Não obstante, podemos assinalar que nos encontramos diante dum dos desafios contemporâneos inevitável de afrontar como é a promoção do Desenvolvimento Econômico Local como alternativa à redução da pobreza absoluta e aos grandes problemas que afetam a sociedade moçambicana, principalmente nas zonas rurais.

Considera-se que não existe nenhuma receita mágica que garanta o sucesso em matérias de Desenvolvimento Econômico Local. Por si há pelo menos duas afirmações certas: se o desenvolvimento se encontra no nosso futuro, não será com as idéias do passado que o alcançaremos; se o desenvolvimento é um produto da própria comunidade, não serão outros a fazer, senão seus próprios membros a construí-lo. Com efeito, o Desenvolvimento Econômico Local é um processo que se constrói de forma diferenciada em cada país ou região segundo as distintas articulações que se produzem entre as dimensões territoriais, a história, as estruturas e a ação diferenciada dos atores. Portanto, não há modelos ideais a seguir, não obstante podemos a nível analítico construir uma série de recortes ou tendências que se apresentam nos processos concretos analisados de desenvolvimento local, por um lado. E, outros recortes são propostas ideais que deduzimos dentro de nossa perspectiva de análise sistêmica sobre o processo e estudo que pode potenciar as possíveis vias de construção do Desenvolvimento Econômico Local em Moçambique.

Fica claro que o alcance dos objetivos do Desenvolvimento Econômico Local é função de ações culturais e de mentalidade dos atores. Alburquerque (2004) enfatiza que, a mudança dos paradigmas leva tempo, demanda ajustar estruturas sociais, mentais e culturais. O paradigma do desenvolvimento vigente, que entre outras características mostra direção a favor da atividade econômica em grande escala, da configuração de grandes conglomerados territoriais da população e a favor de sistemas de decisão e organização verticalizados, hierarquizados e

centralizados, está sendo penetrado por outro, que se baseia em conceitos de organização econômica e territorial diferentes e em modalidades distintas de distribuição do poder de decisão (descentralização), incluindo desde o poder político até a adoção de novas formas culturais e atitudes, assim como o objetivo e importância do bem-estar social e desenvolvimento humano multidimensional.

Pelo progresso que o país deu no âmbito da Descentralização e do Desenvolvimento Econômico Local, encontram-se ainda muitos "nós de estrangulamentos" que se parecem passar despercebidos aos olhos políticos e dos "*policy makers*". Só para exemplificar temos a problemática da integração regional e do desenvolvimento autônomo, entre outros. Pela riqueza e recursos que Moçambique dispõe, seria possível pensar num Desenvolvimento Econômico Local às custas de seus próprios meios, sem que se criasse uma situação de "dependência" em relação aos a África do Sul. Sabe-se que, teoricamente, para o desenvolvimento de um país é preciso mobilizar o excedente potencial de sua economia, encaminhando-os para setores prioritários cujo crescimento depende todo o resto (indústria de base, transporte, energia, etc.). Para Moçambique, os recursos mobilizados através dos parceiros de cooperação e dos doadores começam a ser canalizados na sua maior parte para a gricultura, educação e saúde, por serem setores importantes para o desenvolvimento e, impulsionadores para o desenvolvimento da indústria de base, transporte, energia, etc.. Não há desenvolvimento sem educação!

Embora a descentralização seja um fator determinante para consolidação da democracia e boa governação, ela não deve ser apreciada como uma prescrição paradigmática do sucesso da planificação participativa pela sua não homogeneidade. Ao longo do trabalho fez-se alusão de que para além da sua heterogeneidade, ela não se constitui em si (isoladamente) um modelo acabado e funcional para as sociedades atuais. As sociedades apresentam-se cada uma com as suas especificidades, daí que o processo descentralizador precisa orientar-se por uma política e estratégia de modo a descrever e atender as especificidades locais. Há um processo de descentralização de fato. Este processo está sendo feito com base em instruções e instrumentos legislativos. Particularmente, e, neste momento o instrumento mais forte é a Lei n° 8/2003 de 19 de Maio sobre os Órgãos Locais do Estado (LOLE) e o seu regulamento aprovado pelo Conselho de Ministros através do Decreto n° 11/2005 de 10 de Junho que define claramente as competências e as funções dos governos provinciais e distritais. Estamos precisamente numa fase

preliminar. Há 10 anos foi definido o processo piloto de descentralização. É altura de o país assumir um compromisso através de uma política ou estratégia.

Pelo seu estado recente caracterizado pelo gradualismo, a descentralização em Moçambique ainda não responde ao princípio de horizontalidade, através do desenvolvimento de políticas de apóio indiretas de forma integral a criar oportunidades para empreendimentos inovadores típicos da "reinvenção do governo". O próprio Artigo 3 da Lei n° 8/2003 de 19 de Maio reza que "os Órgãos Locais do Estado observam o princípio da estrutura integrada verticalmente hierarquizada" não possibilitando a concertação de atores. Contudo, apesar do processo se caracterizar pela parcialidade, os resultados refletem o uso gradual dos cortes diferenciais das políticas descentralizadas. Para Moçambique, e interpretando o plasmado na LOLE, os distritos constituem as unidades territoriais locais com os quais se constrói a província e, as províncias são as unidades com que se constrói o país. Assim sendo, o desenvolvimento do país precisa que estas unidades básicas sejam produtivas e cooperem. Para que, a economia destas unidades seja produtiva é preciso que os seus membros e os demais atores também o sejam. Isto porque, aumentando a produtividade local, neste caso dos distritos, também aumenta a produtividade sistêmica do conjunto dos atores econômicos e sociais da província e, do país no geral.

Os dados do trabalho de campo mostram que, na medida em que são mensuráveis, os benefícios trazidos pela descentralização são altos e extremamente significativos, particularmente na redução da pobreza absoluta, das assimetrias regionais e, sobretudo na promoção do desenvolvimento econômico local. Para melhor compreender as dinâmicas da gestão local em Moçambique é preciso olhar para a questão da melhoria dos mecanismos de alocação de recursos públicos para o cumprimento de objetivos estratégicos no âmbito da descentralização: os vários instrumentos de planejamento precisam ser usados de forma mais deliberada para dar ao orçamento um perfil orientado para o desenvolvimento local e combate a pobreza, beneficiando a população mais vulnerável e tendo em conta questões de gênero.

Os projetos de combate à pobreza e desenvolvimento econômico local conduzidos através de modelos participativos têm resultados muito mais satisfatórios do que os que se baseiam em estruturas hierárquicas; assim, os benefícios de se adotar metodologias de planificação

participativas, gestão e avaliação conjunta de programas de desenvolvimento são genericamente muito concretos. Há experiências mostrando que o envolvimento dos diferentes seguimentos políticos e sociais permite definir, com precisão, quais são as necessidades prioritárias, criando um fluxo de informação útil para a gestão, promovendo-se a contribuição de idéias inovadoras por parte da comunidade, possibilitando uma avaliação contínua do andamento do projeto de desenvolvimento.

Contudo, para o desenvolvimento econômico nas áreas rurais, cabe reforçá-lo por meio de maior atenção às pequenas e médias empresas (como veremos nos anexos), estímulo e criação de sinergias entre os setores primários (agricultura, silvicultura, pescas, aquacultura) e turismo, melhor coordenação das políticas e investimentos nas infra-estruturas econômicas e sociais e aumento da prestação de serviços agrícolas e financeiros ao público. Para além de apelar à inovação tecnológica como veículo de promoção do desenvolvimento econômico local pelo aproveitamento dos recursos naturais, fortalecendo a criação de pequenas e micro indústrias locais para o processamento de cereais, frutas, pescado e minerais, etc.

A criação de um sistema de garantias de crédito no âmbito do Orçamento de Investimento de Iniciativas Locais (OIIL) e de um Banco Público de Desenvolvimento ou Fundo Público Rotativo de Desenvolvimento com definições e regras claras de funcionamento poderá racionalizar e rendibilizar os empréstimos concedidos, definir as modalidades e maximizar os retornos, evitando perdas excessivas do dinheiro público e fortalecer a produtividade e competitividade local na promoção do desenvolvimento econômico local.

Contudo, o problema que se tem no âmbito da criação da democracia participativa reside no fato de só se abrirem espaços de diálogo para que a população concorde ou aprove o que é politicamente definido, não se demonstrando numa democracia real e efetiva. Os discursos políticos propalam que os Conselhos Consultivos decidem e aprovam o que pela sua lógica é politicamente correto e legalmente inexistente e sem fundamento. Legalmente, os Conselhos Consultivos propõem e recomendam e não decidem - são um espaço de consulta. Aqui temos um problema daquilo que está legislado e aquilo que é o discurso político. Por exemplo, se o Presidente diz que o Conselho Consultivo decide enquanto que a lei e o próprio nome revelam que este é apenas um órgão de consulta e não de decisão. Esse tipo de discurso retira a

autoridade dos líderes locais, o que poderá criar uma situação de desobediência, falta de respeito e colaboração nos assuntos que afetam diretamente as populações. A participação direta da população massifica o poder local e se revela como uma ferramenta importante na promoção do desenvolvimento local.

6. RECOMENDAÇÕES

O desenvolvimento local, nas atuais condições da economia e da sociedade moçambicana, não pode ser analisado sem que se coloque o problema da necessidade da geração de emprego e renda. A ação dos distritos e municípios é limitada, mas a experiência demonstra que esse nível de governo pode assumir tarefas que contribuam para romper circuitos fechados de acumulação, gerando emprego e renda (Cf. DOWBOR)[54].

Os abundantes recursos naturais de Moçambique implicam a necessidade de reforçar a gestão dos mesmos e criar um quadro legal para melhorar a seleção, negociação e acompanhamento de projetos e investimentos para o desenvolvimento econômico local. Isto passa pela formação de capacidades para a gestão de programas, sobretudo em nível descentralizado. Diante os constrangimentos encontrados na abordagem do DEL em Moçambique, recomenda-se que:

No que diz respeito à descentralização e a planificação participativa como ferramentas para alcançar um DEL inclusivo, propõe-se que a abordagem dos conteúdos do desenvolvimento econômico local deve tornar produtivo o território, de modo que este se transforme numa plataforma de lançamento de iniciativas, de projetos e de ações coletivas de âmbito local. Por DEL inclusivo entende-se um desenvolvimento econômico local que ultrapassa limites geográficos e mandatos eleitorais e cuja força motriz é a comunidade de base (atores locais).

Em termos de gestão local é criterioso apostar no capital humano para o desenvolvimento econômico local. Espera-se que, com a operacionalização no Decreto 5/2006 seja reforçado a capacidade das administrações locais de velar pela contratação e reforço do capital humano qualificado para poder responder as necessidades locais e as ações e resultados beneficiarem a população menos favorecida. Nesta perspectiva, a descentralização daria campo de manobra para

[54] http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas/dicas_interna.asp?codigo=194. Acesso em 13 de Outubro de 2009, 14:40 horas.

definir políticas locais através dos Planos Locais de Contingência – fruto da descentralização. Essas iniciativas nos levariam a idéia de que a descentralização possibilita a criação de *governos ou administrações inovadoras, adaptáveis e flexíveis que libertam as energias dos funcionários e aprimoram suas capacidades para servir o público* descrito por Osborne & Gaebler (1994: grifo nosso).

Experiências mostram-nos que, o DEL passa por um projeto que por vezes não é definido por um território delimitado fisicamente – o DEL ultrapassa os limites físicos e pode afetar outros territórios. Envolve pessoas com certa cultura e que queiram juntos fazer algo em prol do território (seja ele país, província ou distrito). Para Moçambique, o DEL não deve considerar mandatos eleitorais dos governos, ele é um processo contínuo que perpassa por qualquer mandato quando assumido em termos pragmáticos.

No reforço do poder local, um dos constrangimentos encontrados foi à falta ou assistência técnica e capacitação deficiente. Assim, recomenda-se a alteração do sistema de organização da informação bem como o reforço da capacidade administrativa, e um amplo trabalho de formação e capacitação tanto da comunidade como da própria máquina administrativa.

No âmbito do OIIL propõe-se a criação de um sistema de tecnologia e garantias de crédito e um Serviço Nacional de Assistência Técnica e Capacitação (sobre os dois elementos podemos pegar os exmplos do Banco Palmas e do SEBRAE - Brasil). Sugere-se que uma parte dos sete milhões seja empregue na criação e manutenção de uma máquina operativa (Extensão, Assistência Técnica & Consultoria ou capacitação) ao exemplo do SEBRAE no Brasil. A base de sucesso é a formação e o acompanhamento de pessoal e as ONGs têm grande capacidade e contribuição a dar no âmbito dos sete milhões.

É possível avançar, realizando ações que sejam também transformadoras da sociedade, no campo da organização da produção e das relações de solidariedade. Os governos locais podem ter um papel importante no estímulo a formas de organização da produção alternativas à empresa capitalista, como cooperativas e empresas não-lucrativas. Por exemplo, no que diz respeito às microempresas (MERA´s) criadas na Província de Nampula com um capital inicial de 585.500,00 MTn (cerca de U$ 21.408, 00) gerou um valor total de contratos subscritos entre as

MERA’s e as Administrações Distritais que atingiram valores de 24.465.561,74 MTn (cerca de U$ 894.536, 10). Valor este, que ficou no circuito econômico dos Distritos.

Pela circulação de muito dinheiro nos distritos encoraja-se aos bancos comerciais a dinamizarem a abertura de agências nos distritos. Isso, encorajaria a captação de poupança no âmbito do OIIL. Ou por outra, potencializar as comunidades locais e as associações para a criação nos distritos de organismos de socioeconomia da qual, o Banco Palmas nos é uma experiência de sucesso (Fortaleza-Ceará).

O estímulo à organização comunitária da produção pode ser orientado para que essas empresas sociais atinjam um plano superior de produção. No caso das MERA’S, é possível, com algum treinamento e pequeno investimento, transformá-las em industriais ou semi-industriais. Elas estarão se apropriando de um elo superior do processo produtivo, onde é agregado maior valor.

Dowbor escreve que, as empresas sociais não precisam ser pensadas como necessariamente precárias. O governo local pode estar presente fornecendo orientação e controle, auxiliando as iniciativas da comunidade a atingirem um patamar superior de organização das atividades. Assim como é importante estimular novas formas de organização da produção, também é bom que se busquem novas formas de ajuda e cooperação, para superar o tradicional assistencialismo. Outro ponto a ser valorizado é a constituição de formas de cooperação descentralizada, como os sistemas de ajuda horizontal. Muitas vezes, esse tipo de ajuda pode enfocar o intercâmbio e disseminação de experiências, suprindo os governos locais e as iniciativas comunitárias de informações e conhecimento técnico. Comunidades e associações locais, com um computador ou um fax disponível, podem ter acesso a outras experiências e a conhecimento técnico de forma muito simples e barata.

Desta forma, é necessário acelerar os avanços na melhoria do ambiente de negócios para o setor privado no nível local. Aponta-se que o acesso bastante limitado a financiamento (ilustrado pelo fato de que dos 128 distritos, mais de 90 não dispõem de um banco comercial) e os elevados custos dos serviços financeiros continuam a restringir o crescimento do setor produtivo. O baixo nível de infra-estruturas também continua a reprimir o desenvolvimento

local. Salienta-se também a oportunidade de maximizar as intervenções políticas e operacionais de natureza multisetorial, com vistas a capitalizar possíveis sinergias entre os setores.

De um modo geral, recomenda-se a institucionalização dos instrumentos legais para operacionalizar os termos previstos na LOLE (planos de funções, quadro de pessoal e recursos), bem como a institucionalização de processos que permitam uma clara definição da função de planificação e finanças nos distritos.

As recomedações pretendem harmonizar-se com as capacidades e potencialidades locais de cada distrito de Moçambique e entrar em conformidade com as necessidades das comunidades para se chegar as boas práticas. Isso se deve ao fato de os governos locais lidarem com reformas democráticas e políticas de desenvolvimento cada vez mais frequentes e maior descentralização e proximidade aos cidadãos, ao mesmo tempo em que transformações em grande escala acontecem na economia global. O significado dessas mudanças é que os cidadãos e os governos locais agora lidam com grandes desafios, mais oportunidades, e maiores responsabilidades para trabalharem juntos com o objetivo de abordar a saúde econômica das administrações locais e dos municípios e o sustento de seus cidadãos, muitos dos quais estão subempregados ou desempregados e vivendo na pobreza.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAHANSON, H. & NILSON, A. **Moçambique e Transição**: Um estudo da história de desenvolvimento durante o período 1974-1992. Goteborg: Padrigu, CEEI-ISRI, 1998.

ABRAMOVAY, Ricardo. **Desenvolver os Territórios Fortalecendo o Empreendedorismo de Pequeno Porte**. In: Território, Desenvolvimento Rural e Democracia: Anais do I Fórum Internacional. Fortaleza – Ceará, 2003.

ACSELRAD, Henry. **Território e Poder** – a política das escalas. In FISCHER, Tânia (Orgª.), **Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais**: marcos teóricos e avaliação. – Salvador BA: Programa de Desenvolvimento Local e Gestão Social, Casa da Qualidade, 2002.

ADAM, Yussuf. **Evolução das estratégias para o desenvolvimento no Moçambique pós-colonial**, 1997. In: SOGGE, D. **Moçambique**: perspectivas sobre a ajuda e o sector civil. Amsterdam: Ed. Frans Beijaard, 1997, pp. 1-14.

AIM. **Má aplicação dos "sete milhões só fará o povo sofrer**. Segunda, 04 Maio de 2009 09:29H. Dados disponíveis em http://www.opais.co.mz. Acesso em 04 de Maio de 2009: 13 hrs 40 min.

ALBURQURQUE, Francisco. **Desarrollo Económico Local**: Estrategia de Cooperación Público-Privada. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas: Instituto de Economía y Geografía Pinar 25 (2006), 2003. Extraído de f.alburquerque@ieg.csic.es .

ALBURQUERQUE. Francisco. **El Enfoque del Desarrollo Económico Local**. Cuaderno de capacitación No. 1. Serie: Desarrollo Económico Local y Empleabilidad. Programa AREA - OIT en Argentina - Italia Lavoro. Buenos Aires, Organización Internacional del Trabajo, 2004.

_____. **Planes de Desarrollo Sostenible en los Parques Naturales de Andalucía**. Cuadernos del Instituto de Desarrollo Regional, N° 38. Fundación Universitaria, Sevilla, 2003.

_____. **Cambio estructural, globalización y desarrollo económico local**. Comercio Exterior. México, agosto, 1999.

_____. **Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico**. Cuadernos ILPES Nº 43, Cepal, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1997.

_____. **La descentralización**: un tema difuso y confuso. In: **Descentralización Política y Consolidación Democrática**. Edit. Nueva Sociedad. Venezuela, 1991.

AROCENA, J. **El desarrollo local**: un desafío contemporáneo. Montevideo: Taurus, 2001.

ARRETCHE, Marta. **Mitos da Descentralização**: Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? Revista brasileira de Ciências Sociais. Anpocs, 1996.

_____. A **Descentralização como condição de governabilidade**: solução ou miragem? Espaço & Debates. Cadernos de Pesquisa NEPP, 18. Campinas, NEPP, 1990. Não paginado.

ARTHUR, Brian. **Increasing Returns and Path Dependence in the Economy**. Ann Arber: University of Michigan Press, 1994.

BANCO DE MOÇAMBIQUE. **Panorama Macroeconômico de Moçambique**. Maputo, Outubro de 2008. Dados disponíveis em: http://www.bancomoc.gov.mz.

BANCO MUNDIAL. **Banco Mundial em Moçambique**. Brochura 2003: Maputo, Dezembro de 2002.

BARQUERO, A. Vázquez. **Desarrollo Económico: flexibilidad en la acumulación y regulación del capital**. BARQUERO. A. Vázquez y G. Garofoli (eds.) **Desarrollo económico local en Europa**. Colégio de Economistas de Madrid. Madrid: España, 2001.

BARQUERO, A. Vázquez. **Desarrollo Endógeno y Globalización**. Eure/Vol. XXVI, № 079. Pontifícia Universidade Católica de Chile. Santiago, Dezembro de 2000.

_____. **La importancia de la producción local y la pequeña empresa para el desarrollo de América Latina**. Revista de la Cepal, Naciones Unidas, Santiago de Chile, diciembre, 1997.

BENI, Mário Carlos. **Política e planejamento de turismo no Brasil**. – São Paulo: Aleph, 2006.

BOLJA, Jordi. **Democracia local: descentralización del estado, políticas económico-socicales en la ciudad y participación popular**. Barcelona: Ayuntamento de Barcelona, 1988.

BOISIER, Sergio. **Conversaciones Sociales y Desarrollo Regional**. Editorial Universidad de Talca, Chile, 2000 b.

BAUMANN, Zygmunt. **La globalización: consecuencias humanas**. Fondo de Cultura Económica: Buenos Aires, 1998.

BRASIL. **Política Nacional de Apóio ao Desenvolvimento Local**. Nota para edição de 2008. Disponível em: http://www.dowbor.org.

CACCIA-BAVA, Silvio (org.). *Desenvolvimento Local*: Geração de Emprego e Renda. São Paulo, Publicações POLIS, 1996, (25): 29-44.

CANHANGA, Nobre de Jesus. **Os Desafios da Descentralização e Dinâmica da Planificação Participativa na Configuração de Agendas Políticas Locais**. Maputo, (sd).

CASTELLS, Manuel. **O Poder da Identidade**. A era da informação: economia, sociedade e cultura, vol. 2; 5ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

CHANG, H. –J. **Chutando a Escada**: A estratégia do Desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CLAUDIO GONZÁLES. **Tecnologias de Crédito e de captação de depósitos em Organizações Financeiras rurais**. Veja: janeiro, 1999.

CORAGGIO, José Luis. **Perspectivas de la Planificación Urbana en el contexto de la Globalización**. Ponencia al Curso Internacional Nuevas modalidades de Planificación y Gestión. Rosario, mayo de 1999.

COSTA, J. A. e MELLO, A.S. **Dicionário da Língua Portuguesa**. Porto: Porto Editora, 1999.

COHEN, Joshua & ROGERS, Joel. **Associcrtions and Democracy**. Londres/Nova York: Verso, 1995.

COWEN, M. P & SHENTON, R.W. **Doctrines of Development**. London: Routledge, 1996.

DAHL, Robert. **Dilemmas of Pluralist Democracy**. New Haven/Londres: Yale University, 1982.

DANIEL, Celso. [et al.]. **Desenvolvimento local e socialismo**. — São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2002. — (Coleção Socialismo em Discussão)

DAVID, Paul. **Clio and the Economics of QWERTY**. American Economic Review: 75(2). Papers and Proceedings of the Ninety-Seventh Annual Meeting of the American Economic Association, pp. 332–37, 1985.

D'ARCY, François & BAENA DEL ALCAZAR, Mariano. **Décentralisation en France et en Espagne.** Paris: Econômica, 1986.

DECRETO 15/2000 DE 20 DE JUNHO E O DIPLOMA MINISTERIAL *107-A/2000*. Maputo, 2000.

DE MATTOS, C. **La descentralización: una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?** Santiago: ILPES, 1988, Serie Ensayo.

DEVELOPMENT CREDIT AGREEMENT: **(Rehabilitation Program) between People's Republic of Mozambique**. Credit nº 1610 Moz, 1985. Estes dados encontram-se disponíveis nos documentos do Banco de Moçambique em: http://www.bancomoc.gov.mz.

DIAS, José. F. & PSICO, José. A.T. **O Desempenho Social da Instituições de Micro finanças em Moçambique**. Revista de Economia Global e Gestão N° 2 do ISCTE, Lisboa, Vol. XIII, pp. 43-59, Setembro de 2008.

DILLINGER, William. **Decentralization, Politics and Public Services**. Paper apresentado no seminário "Impasses e Perspectivas da Federação no Brasil". São Paulo: mimeo, 1995.

DOWBOR, Ladislau. **Desenvolvimento e Ações do Governo Local**. Disponível em: http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas/dicas_interna.asp?codigo=194. Acesso em 13 de Outubro de 2009, 14:40 horas.

DOWBOR, L. **Democracia Econômica**: alternativas de gestão social. Petrópolis – RJ: Vozes, 2008.

_____. **O que é poder local**? Edição revista e atualizada. São Paulo: Brasiliense, 2008.

_____. **A Reprodução Social**: Tecnologia, Globalização e Governabilidade. Vol. I. São Paulo, 2001. Disponível em: http://www.dowbor.org.

_____. **A Reprodução Social**: Política Econômica e Social, os desafios do Brasil. Vol. II. São Paulo, 2001. Disponível em: http://www.dowbor.org.

_____. **A Reprodução Social**: Descentralização e Participação. Vol. III. São Paulo, 2001. Disponível em: http://www.dowbor.org.

DOWBOR, Ladislau. **A Intervenção dos Governos Locais no Processo de Desenvolvimento**. In CACCIA-BAVA, Silvio (org.). **Desenvolvimento Local**: Geração de Emprego e Renda. São Paulo, Publicações POLIS, 1996 (25): 29-44.

EVALSED. **A Avaliação do Desenvolvimento Socioeconómico** – O GUIA. União Europeia: 2007-2013. Disponível em: www.observatorio.pt.

EVANS, PB; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back in**. Cambridge: Cambridge University, 1985.

FARIA, Fernanda & CHICHAVA, Ana. **Descentralização e Cooperação Descentralizada em Moçambique**. Maputo, 1999.

FISCHER, Tânia. **Poderes locais, governo e cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 1993 *apud* FISCHER, Tânia. **Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais**: Marcos Teóricos e

Avaliação. – Salvador, BA: Programa de Desenvolvimento Local e Gestão Social, Casa da Qualidade, 2002.

FRELIMO. Relatório do IV Congresso, 1983. Disponivel em: http://www.frelimo.org.mz .

FRELIMO. **IV Congresso**. Directivas Económicas e Sociais. 2.ed. Maputo: INLD, 1983:60-61

GAROFOLI, G. **Modelos locales de desarrollo**: en Estudios Territoriales Núm. 22. Madrid, 1986.

GARÓFOLI, G. **Local DeveIopment Pattern and policy Implications**. In: KONSOLAS, N. **Local Development**. Regional Development Institute: Athens, 1990.

GOVERNO DA PROVÍNCIA DE NAMPULA. **Observatório de Desenvolvimento Provincial (OD)**: Guião para Envolvimento da Sociedade Civil. Nampula: UCODIN, Junho de 2005.

GUERREIRO. Javier, A,. **As Microfinanças e o Crédito Rural**. CEPES – Centro de Estudos Peruanos. Seminário Internacional BNDES Microfinanças. BNDES, Maio de 2000.

GRAHAM, C.B. & HAYS. **Para Administrar a Organização Pública**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1994.

HANLON, Joseph. **Paz sem benefícios**: como o FMI bloqueia a reconstrução de Moçambique. Maputo: Centro de Estudos Africanos, 1997.

HERMELE, Kenneth. **Country Report Mozambique**: war & stabilization. A mid-term review of Mozambique's Economic Rehabilitation Program (PRE), with implications for Swedish International Development Assistance (SIDA): Maputo, 1998.

HOMMES, Rudolf. **Conflicts and Dilemmas of Decentralization**. Paper apresentado na "Annual Bank Conference on Development Economics". Washington D.C., 1 e 2 de maio, 1995.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (INE). **Recenseamento Geral da População e Habitação**. Maputo, 2007. Dados disponíveis em http://www.ine.gov.mz.

KLEIN & B. Lévesque (Eds.). **Reconversion économique et développement territorial***:* le rôle de la société civile. Québec: Presses de l'Université du Québec, 2003 pp. 161-182.

KLEIN, J, L. P. A. Tremblay & H. Dionne (eds.). **Au delà du néolibéralisme**: quel rôle pour les mouvements sociaux? Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec, 1997.

LOPES, António. S. **Desenvolvimento regional**: problemática, teorias e modelos. 5ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.

MACHEL, Samora Moisés. **The People's Democratic Process in Mozambique** – Mozambican Revolution in the World Revolution. *Apud* Abrahamsson & Nilson (1998).

MADDICK, Henry. **Democracia, Descentralização e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Forense, 1966.

MADOERY, Oscar. **El valor de la Política de Desarrollo Local**. Trabalho publicado no livro: "**Transformaciones globales instituciones y políticas de desarrollo global**". Editora Homo Sapiens: Rosario, 2001.

MADOERY, Oscar & VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio (eds.). **Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local**. Editora Homo Sapiens: Rosario, 2001. Disponível em: http://www.cedet.edu.arsitioadministracionagendavazquez_barquero.pdf e http://www.redalyc.uaemex.mxredalycpdf19619607903.pdf. Acesso em 05.08.2008

MANZANAL, Mabel. **Instituciones, territorio y gestión del desarrollo rural-local**. VIII Seminário Internacional da Rede Ibero-Americana de Investigadores sobre Globalização e Território (RII). Rio de Janeiro, 25 a 28 de Maio de 2004.

MOÇAMBIQUE, IDA & FMI. **Moçambique:** Nota Consultiva Conjunta dos Corpos Técnicos (JSAN) sobre o Relatório Anual de Seguimento da Implementação do Plano Estratégico de Redução da Pobreza. Relatório do FMI n° 09/117: Washington, D.C. Abril de 2009.

MOÇAMBIQUE. **Proposta do Plano Econômico e Social (PES) para 2008**. Maputo, 28 de Setembro de 2007.

MOÇAMBIQUE. **Estratégia de Desenvolvimento Rural (EDR)**. Aprovada pelo Conselho de Ministros. Maputo, 11 de Setembro de 2007.

MOÇAMBIQUE & UNDP. **Programa de Descentralização e Capacitação Distrital (PROCADIS 2007-2009)**. Pemba, 15 de Dezembro de 2006.

MOÇAMBIQUE. **Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta (PARPA II)**. Conselho de Ministros: Assembléia da República. – Maputo, 2006.

MOÇAMBIQUE. **Constituição da República de Moçambique (CRM)**. Imprensa Nacional. Maputo, 2004.

MOÇAMBIQUE (MAE; MPF & MADER). **Participação e Consulta Comunitária na Planificação Distrital**: Guião para Organização e Funcionamento. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique, Junho de 2003.

MOÇAMBIQUE. **Agências de Desenvolvimento Econômico Local – ADELs de Moçambique**: sistematização de uma experiência. Maputo, Maio de 2003.

_____. Lei 8/2003 sobre os Órgãos Locais do Estado e seus regulamentos. Maputo: Imprensa Nacional, 2003.

MOÇAMBIQUE (MAE). **Pacote Autárquico e Decreto 15/2000 de 20 de Junho e o Diploma Ministerial 107-A/2000**. Maputo, Imprensa Nacional, 2000.

MOÇAMBIQUE (MAE). **Plano Distrital de Desenvolvimento**: Orientações para Elaboração e Implementação. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique, Setembro de 1998.

MOÇAMBIQUE. **Lei de Patrimônio e Finanças Autárquicas**: Lei nº 11/97, de 31 de Maio. Assembléia de República. Maputo, Abril de 1997.

NEMES, Gusztáv. **Intagrated Rural Development**: The Concept and its Operation. Discussion Papers; Institute of Economics – Hungarian Academy of Sciences, 2005. Disponível em: http://www.policy.hu/nemes/publikaciok/muhelytaulmany2005_6.pdf

NEWIT, Malyn. **História de Moçambique**. Lisboa: Publicações Europa-América, 1997.

NORTH, DOUGLASS. C. **Instituciones, Cambio Institucional y Desenpeño Económico**. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1990.

NAÇÕES UNIDAS. **Descentralización para El desarrollo nacional e local**. Programa de Assistência Técnica das Nações Unidas. Departamento de Assuntos Económicos y Sociales. Nueva York: Naciones Unidas, 1963.

OATES, Wallace. **Fiscal Federalism**. New York: Harcourt/Brace/Jovanovich, 1972.

OCDE. **Desarrollo territorial y cambio estructural**. Una nueva perspectiva sobre el ajuste y la reforma. OCDE: París, 1993.

OSBORNE D & GAEBLER T. **Reinventando o Governo:** Como o Espírito empreendedor está Transformando o Setor Público. Brasília: MH Comunicação, 1994.

PEREIRA, Plácido, N. **O Processo de Descentralização em Moçambique**. Maputo: MAE, 2008.

PIERSON, Paul. **Path Dependence, Increasing Returns, and the Study of Politics**. American Political Science Review 94(2), 2000, pp. 251-67.

PLANO DE ACÇÃO PARA REDUÇÃO DA POBREZA ABSOLUTA (PARPA II 2006 - 2009). Assembléia da República: Conselho de Ministros. Maputo, 2006.

PNUD. **Relatório sobre a Pobreza 2000**: Overcoming Human Poverty. United Nations: New York, 2000

PNUD. **Moçambique, Paz e Crescimento Econômico**: oportunidades para o desenvolvimento humano. Relatório Nacional do Desenvolvimento Humano. Maputo, 1998.

POGGI, Gianfranco. **A evolução do Estado moderno**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

PRATS, Joan. **La dimensión institucional del desarrollo humano**. Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, 1999, documento de trabajo N° 4.

PRZEWORSKI, Adam. **Reforming the State***:* Political Accountability and Economic Intervention. Trabalho apresentado na conferência: "Inequality, the Welfare State and Social Values". Espanha: Mimeo, 1995.

PUTNAM, Robert D. **Making, Democracy Work**: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton: Princeton University, 1993.

RELATÓRIO FINAL 03. **Participação Comunitária e Consulta na Planificação Distrital em Moçambique**. SAL- CDS e Massala, Maputo, 2009

ROSANVALLON, Pierre. **Pouvoir Local, Pouvoir Locaux**. Entrevista, edição de outubro, 1993, pp. 39-46.

SANDRONI, Paulo. **Dicionário de Economia**. São Paulo: Best Seller, 1989.

SCHDMITD, R. & ZEITINGER, C. **Critical Issues in Small and Microbusiness Finance**. Frankfurt, IPC, 1994.

SICSU, João; PAULA, Luiz Fernando & RENAULT, Michel. **Por que um novo desenvolvimentismo?** Jornal dos Economistas n°. 186. Rio de Janeiro, Janeiro de 2005, p. 3-5. Disponível em: http:/ / 72. 14. 209. 104/ search?q=cache:http:/ / www. ie. ufrj. br/ moeda/ pdfs/ novo-desenvolvimentismo_jornal.pdf.

SOCIEDADE ALEMÃ PARA COOPERAÇÃO TÉCNICA (GTZ). **A Cooperação Moçambique – Alemanha**. Maputo, 2007. Dados disponíveis em www.gtz.de.

SOIRI, Ilna. **Moçambique aprender à caminhar com uma bengala emprestada**? Ligações entre descentralização e alívio à pobreza, Maputo: ECDPM/Documento de reflexão n.º 13, 1999.

SPIEGEL, H. **The Growth of Economic Thougth**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1971 apud CHANG, H. –J. **Chutando a Escada**: A estratégia do Desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

TERMES, Montserrat. **La Nueva Política Regional**. Tese de Doutorado em Economia. Universidade de Barcelona/Faculdade de Ciências Econômicas, 1989.

TROUSDALE, William. **Promovendo o Desenvolvimento Econômico Local**. Volume 3: Conjunto de Ferramentas, Série: Desenvolvimento Econômico Local. UN-HABITAT & EPI - Ecoplan International, Inc, 2004.

TROUSDALE, William. **El Manual Planificación Estratégica para el Desarollo Económico Local**. Guia de recursos para los gobiernos y organizaciones de la sociedad civil. UN-HABITAT & EcoPlan International, Inc. Canada, Novembro de 2003. Disponível em www.ecoplanint.com.

UNIÃO EUROPÉIA**. Guia Evalsed**. 2007 – 2013: Emprego e Política Social. Conselho Eropeu de Lisboa, Março de 2000. Disponível em www.observatorio.pt.

UN-HABITAT. **Programa Melhores Práticas e de Lideranças Locais (Best Practices and Local Leadership Programme)**. Guia de Inscrição e Formulários de Apresentação de Projetos de 2004, HABITAT/Nações Unidas: versão em português, sétima edição, 2003. Extraído do Prêmio Internacional de Dubai. Disponível em http://www.unhabitat.org/nu/bestpratices. Acessado em 26 de Junho de 2008.

UNITED NATIONS. **The Inequality Predicament**. New York, 2005.

WEIR, Margaret; ORLOFF, Ann Shola & SKOCPOL, Theda. **The Politics of Social Policy in the United States**. Princeton, Princeton University, 1988.

WILLIAMSON, Oliver. **The Economic Institutions of Capitalism**: firms, markets, rlational contracting. New York: The Free Press, 2000.

WORLD BANK. **Social development papers, participation and civic engagement** Washington, 2004, Paper n. º 76.

WORLD BANK. Social Initiative. Working Paper N° 1; The World Bank: April, 1998. Disponível em: World Bank: http://www.worldbank.org/poverty/scapital/whatsc.htm.

WORLD ECONOMIC OUTLOOK, 2008.

WUYTS, Marc. **Economia Política do Colonialismo**: Estudos Moçambicanos (1). Maputo, 1980, pp. 9-22.

WUYTS, Marc. **Money, Planning and Rural Transformation in Mozambique**. Maputo, Journal of Development Studies (22), 1985, pp.180-207.

YUNUS, Muhammad. **Microcrédito**: a experiência do Grameen Bank / Muhammad Yunus – Rio de Janeiro: BNDES, 2001, pp. 72: il. – (BNDES Social; n. 2).

ANEXOS

ANEXO A: GUIÃO DE ENTREVISTA E LISTA DOS ENTREVISTADOS

O presente guião de entrevista constitui a parte empírica de coleta de dados da dissertação de Mestrado de Lodovico Sidónio Passo (Registro Acadêmico número 08100913/PUCSP), com o tema "***Dinâmicas da Gestão Local em Moçambique (1990 – 2005): uma abordagem dos conteúdos do Desenvolvimento Econômico Local***". O objetivo do trabalho é sistematizar as dinâmicas da gestão local no desenvolvimento socioeconômico de Moçambique; dando vasão ao processo de descentralização e o papel dos Órgãos Locais do Estado na promoção do desenvolvimento econômico local.

Os dados serão analisados de forma global e sigilosa, impossibilitando a identificação do entrevistado.

A sua colaboração é fundamental para o êxito deste trabalho.

1. NÍVEL DE POLÍTICAS (Órgãos Centrais e Locais do Estado)

1. Acha que a descentralização é importante para o desenvolvimento socioeconômico de Moçambique?
2. Provavelmente sabe que começou um estudo sobre o sistema de descentralização para definição de uma política nacional. Em que fase se encontra e quais são as bases desse estudo?
3. Como é organizada uma administração (o que é) local descentralizada e centrada no cidadão, com vista a enfrentar os desafios da redução da pobreza absoluta e do desenvolvimento socioeconômico?
4. Na organização e desenvolvimento dos Órgãos Locais do Estado, como é feito o envolvimento e a participação das comunidades locais?
5. Visto que ainda não foi aprovada a Política Nacional de Descentralização, quais as características mais notáveis de desenvolvimento socioeconômico que o país registrou depois da adoção da estratégia de descentralização até hoje?
6. Qual é o objetivo da desconcentração institucional (papel das instituições) no funcionamento e desenvolvimento dos Órgãos Locais do Estado? Como faz a avaliação da recente fase de descentralização decorrente no país?

2. NÍVEL DE GESTÃO (Órgãos Centrais e Locais Do Estado)

1. O que entende por Gestão Local e Desenvolvimento Socioeconômico Local?
2. Quais são as dinâmicas da gestão local nos níveis setoriais de base (agricultura, saúde, educação e ambiente)?
3. Quais os indicadores locais usados no país para mensurar os índices e níveis do desenvolvimento local?
4. Quais são os entraves ao desenvolvimento local e as propostas para superá-los?
5. O que se tem feito para promover o desenvolvimento integrado do território de modo que a "base da pirâmide" da população tire proveito na economia de mercado global?
6. Como é feita a inclusão produtiva desta massa da população?

7. Quais são os canais operacionais para promover a gestão local do desenvolvimento no âmbito da descentralização financeira e administrativa?
8. Quais são os entraves ao desenvolvimento local integrado da região, e as proposta para superá-los?
9. Quais os indicadores usados no país (a nível local, regional e nacional) para mensurar os índices do desenvolvimento socioeconômico local?
10. Como é avaliada a capacidade e fontes de informação para melhorar o sistema de gestão?

3. NÍVEL DE FINANCIAMENTO (Órgãos Centrais, Locais e Associações)

1. Há um sistema que possibilita à geração de poupanças locais que possam ser investidas na comunidade local, evitando os atravessadores na produção?
2. Como é feito o financiamento para os distritos no âmbito dos planos de desenvolvimento?
3. Quais são as áreas prioritárias para os investimentos no âmbito do Fundo de Apóio às Iniciativas Locais alocados pelo governo aos distritos?
4. Quais são as principais formas de aplicação desse fundo no âmbito do Projeto de Planificação e Finanças Descentralizadas?
5. Que medidas devem ser tomadas para melhorar a gestão local dos fundos pelos governos locais e os principais beneficiários?
6. Como vê a dinâmica do financiamento em termos de objetivos para o sucesso da Gestão Local do fundo?
7. Qual é a percepção que tem sobre o futuro da gestão dos fundos dentro das finanças descentralizadas?
8. Como é visto o papel das ONG´s e das Organizações Comunitárias na gestão e na promoção do desenvolvimento local nas suas áreas de actuação?
9. Qual é o nível de participação do setor público no financiamento das Organizações da Sociedade Civil? Como é articulada, qual é a sua ligação?
10. Na sua opinião, quais são os principais impactos da descentralização financeira para o desenvolvimento do país, atendendo a sua estrutura demográfica, socioeconômica, urbanística, ambiental e cultural?

4. NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO (Órgãos Locais do Estado e Associações)

1. Como é feita a participação comunitária no processo de desenvolvimento local?
2. Na organização e no desenvolvimento dos Órgãos Locais do Estado, como é feito o envolvimento e a participação das comunidades na decisão e definição de politicas de desenvolvimento?
3. Em que medida a noção de desenvolvimento local e participação dos cidadãos são parte de uma transformação da democracia (democratizante) do espaço local?
4. A participação comunitária tem incentivado a criação de parcerias locais, facilitando contactos para a criação das chamadas “tecnologias sociais”?
5. No nível de participação, o que se tem feito para gerar atividades econômicas necessárias visando o avanço na geração de emprego e inclusão produtiva?

6. Os atores sociais tem tido acesso a informação para garantir a produtividade sistémica do território?
7. Como é feito o desenvolvimento de competências para que a região possa tomar em mãos a sua própria dinâmica de transformação?

LISTA DO ENTREVISTADOS

1. Chale Issufo – Administrador do Distrito de Nacala Porto, hoje Presidente do Município de Nacala.
2. Elías Paulo – Direção Provincial do Plano e Finanças de Nampula (Gestor do PPFD)
3. Plácido Nerino Pereira – Diretor Nacional da Administração Local (DNAL/MAE)
4. José Cassamo – Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD/PPFD Central)

PS: Pelo fato dos entrevistados considerarem muitas das questões congruentes e complementares, as entrevistas não seguiram fielmente o guião.

ANEXO B: TRASNCRIÇÃO DAS ENTREVISTAS

ENTREVISTA 1

ENTREVISTADOR: Lodovico Sidónio Passo
ENTREVISTADO: Elias Paulo (Gestor do PPFD Nampula/Direção Provincial de Plano e Finanças de Nampula - DPPF)
DATA DA ENTREVISTA: 02 de Fevereiro de 2009
HORA DA ENTRESVITA: 09 às 13 Horas
LOCAL DA ENTREVISTA: Governo da Província de Nampula/Direção Provincial de Plano e Finanças/Gabinete dos Assessores

---

LPasso: O que tem a dizer sobre o processo de descentralização?

Elías Paulo: O grupo de descentralização faz uma réplica do sucesso das boas práticas de Nampula para o resto das províncias na definição das agendas de desenvolvimento centradas no cidadão, como rege a Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE). Os três elementos da LOLE fortalecem o poder dos distritos na capacitação da máquina administrativa distrital, e das comunidades relacionadas com os projetos distritais de desenvolvimento em conformidade com os objetivos provincias e do OD.

LPasso: Cumpriu-se com os objetivos?

Elías Paulo: Ainda se está no início por que só em 2005 foi regulamentada e com o Decreto 11/2005 iniciou a aplicação das competências dos órgãos locais e o Decreto 6/2006 atribui a competência aos administradores distritais recrutarem recursos humanos para o nível distrital. Em 2006 iniciou a orcamentação distrital em duas fases (Orçamento de Iniciativa Local, Fundos para Infraestruturas e Despesas Correntes). O sinal é positivo porque o distrito como pólo de desenvolvimento pode definir os seus planos de desenvolvimento no âmbito da descentralização. Há um exercício de desconcentração progressiva para o nível local.

O esforço de capacitar à máquina governativa envolve a criação de parcerias entre o governo e as organizações da sociedade civil.

LPasso: E a planificação participativa?

Elías Paulo: A questão de participação dos cidadãos no âmbito do Fundo de Iniciativa Local iniciou em Nampula com foco nos distritos como base de planificação e estar mais próximo aos cidadãos e com alguma infraestrutura. A visão dos cidadãos é importante para que os distritos se desenvolvam. De toda maneira a interação é boa no sentido em que se quer dar uma orientação em cada setor central sobre o que são elementos desconcentrados para o nível distrital. Bom, começando por aí já é positivo, a designação não é agradável, mas a intenção é boa. Estamos neste caminho de olhar mesmo a nível setorial, quais são os elementos desconcentrados para o nível distrital. Oxalá ao chegarmos ao ano de 2012 tudo isso possa ser convertido em competências e os devidos recursos para o nível distrital. Estamos no início,

mas, como eu dizia, o desafio é este e de certa maneira há uma luz no fundo do túnel que dá esta orientação de que podemos ir fazendo um exercício de desconcentração progressiva para o nível local.

Os órgãos descentralizados previstos na Lei são a Província e o Distrito. Neste caso, o foco é o Distrito porque está mais próximo ao cidadão, e por ser a unidade que tem um conjunto de isntituições organizadas com uma máquina de representação do Estado na discussão com as comunidades. A influência do Governo e a Sociedade Civil permitiriam a discussão dos programas nos aspectos consensuias de governação. Reconhecem-se neste caso, que os postos administrativos são unidades de desagregação para se poder fazer uma melhor leitura daquilo que são as assimetrias locais e as formas de distribuição dos recursos para irmos eliminando as assimetrias locais tendo como ponto o Posto Administrativo, embora o distrito seja a unidade de planificação e orçamento. Temos este espaço de dialógo entre o Governo, a Comunidade e a Sociedade Civil através dos Conselhos Locais até ao Observatório de Desenvolvimento (OD) da Província.

Temos a descentralização/desconcentração na linha de planificação e finanças que é, digamos, a luz do curso das competências através do Orçamento do Estado a nível da Província e Distrito. Esses elementos devem ser aprovados tendo passado por uma consulta obrigatória às comunidades. O OD no nível provincial e o CCD no nível distrital são os dois níveis de discussão e aprovação dos instrumentos de gestão local e as transferências fiscais que vão para o processo de planejamento local devem ter em conta que a Lei prevê que é o conselho local e o OD que devem apreciar e recomendar a validade e aprovação do planos estratégicos (PESOD, PEDD, etc.).

Na Província de Nampula, a participação é feita em diferentes formas: Comissões de Desenvolvimento Local (CDL) que é um espaço de discussão a nível da aldéia porque participa a liderança local para que a discussão dos problemas não seja no nível tradicional, dando enfoque a uma massificação com a criação de grupos de interesses (mulhres, jovens e adultos) que não estão representados a nível da gestão local.

LPasso: O que é que os diferentes grupos de interesse vê como problema na definição de soluções?

Elías Paulo: As CDLs têm os seus assentos no conselho para a discussão dos seus problemas e prioridades de desenvolvimento nos Postos Administrativos. Onde há muitas associações, o número de assentos é maior chegando ao Conselho Consultivo Distrital que vê o distrito como um território definindo os problemas.

LPasso: E o papel da Sociedade Civil na participação?

Elías Paulo: No exercício das OSC e no caso da rede de parcerias de governação, a nossa questão é fortalecer a agenda comunitária que consiste no reforço da organização da comunidade e o uso da plataforma existente para influenciar as decisões que são tomadas em benefício das próprias comunidades. E, essas organizações, cada uma desempenha um papel diferente. O governo de Nampula abriu um processo de integração da Sociedade Civil para

permitir uma maior participação na criação do plano estratégico distrital. Os problemas comunitários são questões de desenvolvimento porque aliviam as preocupações das populações. Criou-se um *memorandum* de entendimento entre o governo provincial e as organizações da sociedade que civil visa desenvolver a participação da sociedade nos processos de desenvolvimento.

Neste *memorandum*, a província fez um mapeamento para que o processo de participação não seja meramente tarefa do governo, mas também da sociedade civil. O governo aparece como um impulsionador das iniciativas locais. O projeto de desenvolvimento Rural financiado pela Cooperação Suiça e cooordenado pela HELVETAS e a implementação no terreno era feito pela OLIPA ODES uma ONG nacional, Fórum Terra (preservação florestal e questões de terra). Foi necessário trazer uma ONG francesa a IRAN, uma organizacao francesa com esperiência e capacidade em assuntos poupança e crédito no nível local. OPHAVELA cobria outras regiões no sistema de poupança e crédito, enquanto não chegavam as instituições financeiras. Na zona sul (Angoche, Moma, Mogovolas e Mogincual) gerida pela SNV holandesa foi susbstituida po AKHLIZETU (que em Koti significa as nossas energias, fortalezas para o desenvolvimento) que entra na capacitação das organizações comunitárias de base.

Na zona oeste/norte (Marisco) havia um projeto financiado pela Holanda e gerido pela ORAN e o foco era co-gestão dos recursos naturais. A auto estima deve fortalecer o marketing territorial para eliminar as conotações regionalistas.

LPasso: E a integração das ONGs no âmbito do PPFD?

Pelo *memorandum* de entendimento há uma partilha de responsabilidades no processo de descentralização entre o governo e as ONGs nas diversas áreas territoriais. As organizações em volta da gestão local contabilizam-se em 7 organizações na rede de governaçã no âmbito do PPFD. A rede funciona como um elemento de entrozanmento entre o governo e a sociedade civil no aspecto de planificação participativa e finanças locais (foco principal) na sua abertura para adoptar o modelo para o observatório de desenvolvimento onde se encontra um conjunto de redes (governação, saúde, educação, HIV/SIDA, água e saneamento, gênero, recursos naturais e florestas).

O Observatorio de Desenvolvimento facilita a junção de vários órgãos junto ao governo para discussão de vários elementos para definição de políticas de desenvolvimento local que é feito em plenária. Nampula é o exemplo piloto da coesão devido a abertura do governo e as ONGs.

O processo de planificação responde os planos estratégicos nos processos de participação do cidadão e no âmbito da transparência no sentido de tornar a sociedade mais democrática e participante, verificando-se a obrigação do governo de transmitir às comunidades através do Conselho Distrital as informações no âmbito da planificacao participativa.

LPasso: O que tem a comentar sobre o OIIL no âmbito do PPFD.

Elías Paulo: O que nós entendemos é que este processo vai nos trazer resultados na senda " do Distrito pólo de desenvolvimento". Os Sete milhões devem ser vistos como parte do lemento que trata e estrutura a componente econômica da descentralização. Nós dizemos que esta decisão é estratégica olhando para o futuro. Hoje muita gente, crítica os Sete milhões porque os projetos que estão sendo financiados, alguns deles não têm sustentabilidade técnica e financeira e os beneficiários, uns conseguem realizar o exercício, mas a grande parte não consegue. Alguns se metem neste processo movidos por uma vontade, mas faltam elementos de experiência de gestão e capacidade técnica, domínio tecnológico e das dinâmicas de mercado. Se quisermos avaliar a questão, se estamos numa perspectiva de desconcentrar.

ESTRATEGIA DO DEL

Pontos importantes:

Enquadramento Jurídico;

Financiamento (Micro finanças incluindo a banca e associações de microcrédito) através de instituições públicas e privadas incluindo correspondentes bancários;

FIL ou OIIL? Porque FIL se não passou por uma aprovação legislativa?

Correto afirmar e seguir o OIIL√

ENTREVISTA 2

ENTREVISTADOR: Lodovico Sidónio Passo
ENTREVISTADO: Plácido Nerino Pereira (Diretor Nacional de Administração Local)
DATA DA ENTREVISTA: 13 de Fevereiro de 2009
HORA DA ENTRESVITA: 10 às 14 Horas
LOCAL DA ENTREVISTA: Ministérioa da Administração Estatal – MAE; Direção Nacional da Administração Local – DNAL

(Continuação)

LPasso: Na organização e desenvolvimento dos órgãos locais do Estado como é feito o envolvimento e participação das comunidades no processo de decisão e definição de políticas?

Plácido Perreira: As políticas são aprovadas pelo Conselho de Ministros ou pela Assembléia de República. Há políticas nacionais que só podem ser aprovadas pela Assembléia da República em algumas matérias e há outras matérias cujas políticas são aprovadas pelo Conselho de Ministros. Existe a nível nacional o processo de elaboração de políticas que sempre envolve a consulta e uma grande base de participação das comunidades através de seus representantes, as ONG's e a Sociedade Civil por meio de seminários provinciais ou regionais. No processo de reforma dos órgãos locais do Estado (descentralização), houve uma série de seminários que envolveram grande parte de cidadãos moçambicanos através de seus representantes (uma vez que não é possível trazer toda a população). O MAE e o MPD têm um fórum onde fazem parte as OSC, ONG's, Associação dos Camponeses, da Confederação das Associações Econômicas (CTA), etc., e a população participa diretamente e algumas vezes por meio de seus representantes na defesa de seus interesses – é preciso acomodar os interesses das comunidades.

LPasso: Em que medida a noção do DEL e participação são parte da transformação e promoção da democracia no nível local? Já que se fala muito de boa governação (governança) e democracia local.

Plácido Perreira: Qual é a democracia que não é local? Governação é um conceito desenvolvido pelo economista norte americano Coase em 1934. Na altura esse conceito/instrumento se aplicava na grande indústria (corporate); mais tarde o conceito foi adotado pelo Banco Mundial e as Instituições do Bretton Woods e suas afiliadas que passaram a usar o conceito de governação para os países do terceiro mundo e nas suas instituições, estabelecendo os critérios de boa governação para a concessão de ajuda que, não passava mais do que a adoção de políticas neoliberais norte americanas. Este processo passou até o nível de governação local que pretendemos falar, entendida como projetos de Desenvolvimento Econômico Local. Esse processo de governação local nos remete à essência do desenvolvimento econômico local que em termos de tempo ultrapassa as questões espaciais e, em termos de participação ultrapassa os mandatos e partidos políticos e não se centra nas cores partidárias. Esse processo é bem visível em Moçambique onde, as tendências

são de não associar as questões de desenvolvimento local às cores partidárias, mas, sim pelo interesse do setor público.

Algumas questões que se tem levantado em relação a propostas de projetos de desenvolvimento local (comunitário) em nível de Província ou distrito se restringe a falta de "maturidade" política e democrática como corolário da nossa jovem democracia ainda em construção. Porém, esse fato, se presume que não seja apenas pela questão de "jovens" ou "velhas" democracias. Mesmo em países com democracias ditas "avançadas" registram-se casos de protagonismo político ou de interesse político em contraposição com o interesse público. Um exemplo é do caso do Brasil que, segundo alguns programas do Governo Federal, os governos estaduais por meio das prefeituras deveriam aplicar 12% das suas receitas em programas de saúde o que não acontece e, na maioria dos Estados aplicam cerca de 6% ou menos.

A democracia no nível de proximidade corresponde aos Municípios pela sua proximidade aos cidadãos; por exemplo, quando saímos de casa e sentimos no dia-a-dia a situação de uma estrada esburacada ou água que não sai nas torneiras e olhamos ou exigimos que o Município nos preste conta – remetemos essa coinsciência aos Municípios.

LPasso: Na sua opinião, acha que a participação das comunidades tem criado parcerias locais? Parcerias locais entendidas como transformar as comunidades socialmente produtivas por meio de criação das chamadas "tecnologias sociais".

Plácido Perreira: A base legal está criada para a formação dessas parcerias locais. Para que elas sejam funcionais, falta a criação de capacidades e formação de quadros e pessoal. Por exemplo, em Moçambique existem mais camponeses que agricultores, tornando-se evidente que os últimos possam ser criados ou desenvolvidos com base em parcerias mediante pessoas com capacidade para criar micro, pequenas ou médias empresas no nível local capaz de gerar emprego e renda para as populações. Essas micros e pequenas empresas é que podem despoletar a pobreza e promover o desenvolvimento no meio rural.

Por exemplo, Sevilha era uma região cuja economia era basicamente rural que num período de 10 anos converteu-se de uma economia rural para industrial urbana por causa da força das micro e pequenas empresas e do empreendedorismo no nível local cuja base era a pequena indústria prestando serviços em nível internacional.

LPasso: O que está falhar para Moçambique?

Plácido Perreira: Primeiro, o Estado cria as bases legais e o setor privado ou público as bases materiais, saindo do Estado Providência para o Estado Polícia centrado na definição de políticas pois, o Estado cria o mínimo de condições para atrair e facilitar o setor privado. Um dos grandes problemas para Moçambique é a falta de capital ou recursos humanos e infraestruturas. Não há técnicos para os distritos. Se tivermos técnicos não temos infraestruturas ou, se temos infraestruturas elas não estão em condições.

Para minimizar o problema do quadro de pessoal para os distritos, o governo moçambicano recrutou em 2008, 154 técnicos médios e superiores para os distritos. Os distritos podem querer recrutar seus técnicos, mas, muitas vezes as finanças colocam o problema de provisão e cabimento orçamental. Quando começou o projeto de Reforma do Setor Público apenas 3%

dos funcionários do Estado possuíam nível superior. Se retirarmos desses 3% o pessoal da saúde e educação, ficariamos com menos de 1% de pessoal com nível superior em outras áreas. Os de nível médio eram poucos o que sobravam eram do nível básico e/ou elementar. Resumidamente, esses dados revelam o nível de desempenho das ações do governo em busca do desenvolvimento e redução da pobreza em Moçambique.

O maior problema é que o Estado não despede em caso de indisciplina pelo fato de ser o maior empregador em Moçambique é o Estado e, a má prestação dos serviços públicos é causada principalmente pela manutenção de pessoal com pouca formação e em idade de reforma. Alguns esntrevistados acreditam que, em termos técnicos existe um potencial muito grande de capital humano fora do Aparelho do Estado, capaz de ocupar alguns postos de trabalho; o que para o próprio Estado seria policamente incorreto e o peso político se sobrepõe as questões técnicas.

Hoje é possível ver em algumas Províncias alguns jovens técnicos saídos de Maputo que prestam trabalhos excelentes nas secretarias provinciais.

O MAE em coordenação com o MPD e o MF desenvolvem em conjunto o ART-PAPDEL (Programa de Apóio ao Processo de Desenvolvimento Econômico Local) financiado pelo PNUD e implementado pela Direção Nacional de Promoção do Desenvolvimento Rural (DNPDR).

O instrumento base de todo o processo é a Lei 8/2003 de 19 de Maio. Esta lei estabelece os príncipios e normas de organização, competências e funcionamento dos órgãos locais do Estado, obedecendo aos príncipios da desconcentração e da burocratização administrativas visando o descongestionamento do escalão central e a aproximação dos serviços públicos às populações, de modo a garantir a celeridade e a adequação das decisões às realidades locais. Compõe a matéria de participação e define o distrito como unidade orçamental.

LPasso: Como vê o paradigma da concentração e desconcentração em termos de desenvolvimento de competências em nível local? Como é feito o processo?

Plácido Perreira: Nesta questão de desconcentração, foram devolvidas aos distritos competências exercidas centralmente. Com base no critério potencialidades e capacidades foram criadas estruturas distritais como os serviços distritais de atividades econômicas que abrange todos os setores de atividades econômicas (agricultura, comércio, indústria, turismo, etc.) e seus subsistemas de licenciamento e fiscalização.

Em termos de competências, temos nos distritos o Administrador que é representante do Estado. Este, como representante do Estado no nível local e no âmbito da desconcentração pode autorizar o desenvolvimento de atividades que estejam definidas nas suas competências no Artigo 35 Seção II da Lei n° 8/2003 de 19 de Maio. Em termos do paradigma da concentração e desconcentração, há matérias que competem ao Conselho de Ministros (grandes projetos de âmbito nacional), Governadores Provinciais e Administradores Distritais sem prejuízo do princípio hierárquico. Mesmo em termos do orçamento de investimento, o distrito planeja e executa atividades que estejam nos seus planos locais, sem prejuízo e sobreposição aos planos provinciais ou nacionais.

Isso se articula com o fato de algumas indústrias localizadas em determinados distristos serem fontes de tributação central. Assim, a criação das micro, pequenas e médias empresas seria uma fonte de tributação local (distrital) o que seria o fator de promoção do DEL e alargaria a base tributária local contribuindo para sua auto-suficiência. A descentralização de competências é acompanhada pela descentralização dos meios para exercer as competências, ou seja, descentralização financeira.

ENTREVISTA 3

ENTREVISTADOR: Lodovico Sidónio Passo
ENTREVISTADO: Dr. José Cassamo – Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD), Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas (PPFD – Central)
DATA DA ENTREVISTA: 18 de Fevereiro de 2009
HORA DA ENTRESVITA: 14h30min às 17 Horas
LOCAL DA ENTREVISTA: Ministério da Planificação e Desenvolvimento – MPD; Direção Nacional de Planificação (DNP); Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas (PPFD – Central)

LPasso: Como é organizada uma administração local descentralizada?

José Cassamo: Moçambique herdou do colonialismo uma administração completamente centralizada em que a Província ou mesmo o Distrito não tinha nenhuma autoridade de fazer nada. Elas recebiam um plano de orientações que tinham de cumprir. A descentralização significa inverter esse processo em que, em termos de governação os governos provinciais e distritais já têm alguma autoridade e podem decidir sobre certo nível; já podem contratar pessoal, fazer o seu plano e aprovar e podem solicitar recursos para alimentar os seus planos. Isto tudo é um poder administrativo e até certo ponto econômico. A nossa intenção é passar dos níveis provincial e distrital e chegar às localidades, mas, para as povoações ainda não se pensa nada.

O local nesse caso é autoridade nos níveis de província e distrito de gerir os seus próprios recursos e o seu próprio desenvolvimento. Hoje temos os distritos com a autoridade para contratar pessoas e definir as suas políticas de desenvolvimento, tem orçamento próprio e limite financeiro e decide o que vai fazer e onde aplicar os seus recursos financeiros. Pode arrecadar receitas e tem a autoridade de gerir 20% dela. Isto por sí só significa o "local" porque estes órgãos já não dependem em grande medida de seus níveis subalternos para decisões locais. Eles podem e tem uma autonomia para decidir.

LPasso: Como é feito o envolvimento e participação da comunidade?

José Cassamo: A participação da comunidade apesar de ser um aspecto específico, ela é feita de várias maneiras – falando dos órgãos locais hoje. Nós adequamamos fazer a participação das comunidades através de reuniões abertas onde, os administradores ou governadores convocam um comício e conversam com as comunidades e estas apresentam seus problemas. Esses problemas são analisados pelo governo e toma-se uma decisão. De lá para cá há uma grande mudança. Existem vários grupos comunitários organizados e em 2003 foi aprovado um guião que facilitou a organização das comunidades em Conselhos Consultivos Locais (CCL). Esses CCL são eleitos a partir da base que é o distrito e tem representantes não só em nível geográfico, mas, de todos os grupos sociais. Pelo menos teoricamente é assim que tem de ser definido. Isto permite que as sensibilidades e os problemas de cada grupo e cada região sejam trazidos para o Conselho Local e discutidos. O Conselho Local propõe para que o

governo tome decisão. A participação das comunidades é feita nesses moldes, através dos Conselhos Locais.

No nível de localidade tem um Conselho Local de Localidade, no nível de Posto Administrativo tem um Conselho Local de Posto Administrativo e Conselho Local de Distrito. Esses conselhos locais são instrumentos de dialógo entre as comunidades e o governo. Enquanto que outros conselhos – grupos comunitários; é onde há maior levantamento dos problemas da população e trazido para os Conselhos Locais e também servem de veículos de transmissão das decisões tomadas em nível de governo para as comunidades. São uma espécie de intermédiarios entre a comunidade e o governo. É desta maneira que é feito o envolvimento das comunidades no desenvolvimento econômico local e dos Órgãos Locais do Estado.

LPasso: Quais são as características mais notáveis com a adoção da estratégia de descentralização?

José Cassamo: Em Moçambique ainda não existe uma estratégia de descentralização.

LPasso: O que existe de fato?

Há um processo de descentralização. Este processo está sendo feito com base em instruções e instrumentos legislativos. Particularmente e neste momento o instrumento mais forte é a Lei n° 8/2003 de 19 de Maio sobre os Órgãos Locais do Estado (LOLE) e o seu regulamento aprovado pelo Conselho de Ministros através do Decreto n° 11/2005 de 10 de Junho que define claramente as competências e as funções dos governos provinciais e distritais. Estamos precisamente numa fase preliminar. Há 10 anos foi definido o processo piloto de descentralização. É altura de o país assumir um compromisso através de uma política ou estratégia mas isso ainda não foi feito.

Neste momento nós vemos que de fato muitas decisões estão sendo descentralizadas mesmo em aspectos de gestão estão sendo descentralizados mais não existe um instrumento que reforce, por exemplo, no nível da educação já se tem o fundo escolar (Fundo de Apóio ao Setor de Educação - FASE). Se formos a ver as escolas já tem um dinheiro que elas próprias fazem a gestão, mas, em termos legais não existe um instrumento que force o Ministério da Educação e Cultura a descentralizar esses fundos.

O maior problema que se enfrenta neste momento é que se está a descentralizar competências e responsabilidades mas, não se está a descentralizar recursos. Por exemplo, a lei determina que, é responsabilidade dos distritos fazer a reabilitação e manutenção das estradas terciárias e o distrito pergunta onde está o dinheiro para fazer isso? É responsabilidade de o distrito fazer a abertura de poços e furos de água. E, mais uma vez onde está o dinheiro? Esses fundos continuam a ser alocados setorialmente e não aos distritos. Estamos a descentralizar responsabilidades e competências e não recursos. Ao mesmo tempo em que não se descetraliza recursos não se descentraliza capacidades. Esta é a característica real do processo de descentralização em Moçambique hoje.

Primeiro a descentralização é feita por alguns instrumentos e orientações por meio da legislação mas não existe uma política nem estratégia que dê uma maior dinâmica ao

processo. Os projetos que existem procuram colmatar esses problemas, mas de uma forma piloto.

Neste momento esta sendo desenhado um programa nacional para todo país como forma de institucionalizar essas experiências e tornar num programa do governo com o apóio dos parceiros e gradualmente, este apóio vai saindo e o governo mantém o nível de desenvolvimento.

Atualmente o governo através do MAE está a desenvolver esforços para melhorar o documento reflexo das experiências para que seja assumido pelo governo como uma política ou estratégia de descentralização. Esse documento é o corolário de todas as experiências que Moçambique vai vivendo no âmbito do processo através dos projetos de Nampula e Cabo Delgado (UNCDF/UNDP/Holanda/Noruega/Suiça e Irlanda) e da Zambézia, Manica e Sofala (BIRD/GTZ). Essas experiências que não são contraditórias, mas podem ser diferentes. Com base numa avaliação dessas experiências podemos ver o que é aplicável ou não para o nível nacional, o que falta e o que se pode acrescentar. E é com base nessas experiências que se definirá uma política e a estratégia orientadora do processo. O país não pode avançar sem uma política ou estratégia, já passou por tempo suficiente de experimentação e está na hora de assumir um compromisso. A experimentação não é para toda vida.

LPasso: O papel da insituições no processo de descentralização?

José Cassamo: Nós temos duas formas de descentralização em Moçambique: a primeira é a autarcisação e a segunda é a desconcentração onde vamos descentralizar algumas competências e responsabilidades para os níveis sublocais, mas, estes continuam estando sob tutela e até certo ponto dependentes do nível central.

No nível distrital adotou-se uma estrutura de governação distrital em que, por exemplo, o Ministério da Agricultura já não tem um representante através do serviço distrital de agricultura. Agora esta-se a adotar um modelo de governo local para evitar a dupla subordinação dos agentes. Mesmo este sistema peca porque não temos um orçamento. Se formos a ver os Serviços Distritais de Atividades Econômicas que engloba várias atividades, temos um técnico ligado a área de comércio e o salário vem da Direção Provincial do Comércio, outro da indústria, do turismo, da agricultura, etc., por causa da falta de orçamento. Quando se fala do objetivo da desconcentração, ela representa exatamente esses exemplos mencionados através da criação de uma estrutura funcional em que se incumbe responsabilidades e o nível central oferece a assistência e apóio técnico, mas, eles possuem uma relativa autonomia de trabalho, de recursos e tenham seus próprios planos de trabalho que estejam de acordo com os planos centrais que são as linhas de intervenção, linhas de desenvolvimento que vão orientar os próprios distritos a elaborarem os seus planos concretos de implementação de atividades. E, para essa implementação eles precisam ter recursos.

Neste momento o que está a criar dificuldades é manter as duas linhas. Estamos a fazer a desconcentração administrativa e manter os programas setoriais no nível central ou provincial. Por exemplo, há fundos para água e estradas que são recursos definidos a nível setorial e que criam certa dependência desde a base até o nível central. Para que seja implementado um programa de estradas num distrito, este programa depende de um recurso

que sai do Ministério da Obras Públicas e Habitação. Outro exemplo é no âmbito da saúde, o plano de saúde é aprovado no ministério o que dificulta ou cria demora na implementação dos planos no nível local.

Há uma desconcentração de fato, mas falta esta desconcentração de recursos para dar autoridade concreta aos distritos de executarem o que é planificado.

LPasso: O que falta para fazer?

José Cassamo: O que falta é precisamente o que se chama de desconcentração setorial o que permitirá a horizontalidade do processo e facilitará uma maior inovação local. No que diz respeito aos setores da agricultura, educação, saúde, água, estradas entre outros, vamos dizer assim: agricultura, por exemplo, o que vocês têm para os distritos e estendendo-se para os outros setores. Somando-se as partes de cada setor faz-se o orçamento distrital para todos os setores e o distrito faz a gestão. O distrito não pode implementar um programa da Direção Provincial ou da Direção Nacional, mas sim, do seu próprio programa. Ele até faz o programa, mas, depois de fazê-lo fica a espera que a Direção Nacional ou Provincial deia dinheiro para implementar. Isso não pode acontecer. Cada um desses setores deve descentralizar recursos para cada distrito e, esses farão seus planos de acordo os fundos disponíveis para implementar o seu plano. O que falta é justamente a descentralização setorial.

LPasso: Onde entram os 7 milhões nisso?

José Cassamo: Os sete milhões não entram nisso porque não é um fundo setorial. Este montante trata-se de um orçamento que não está claramente bem definido neste processo de descentralização.

O que se pretende com os sete milhões é criar uma capacidade financeira para os distritos promoverem o empreendedorismo virado à produção de alimentos e geração de emprego e renda. Ademais, trata-se de um erro do próprio governo porque o governo assumiu a responsabilidade dos bancos como emprestador de última instância.

Os sete milhões trata-se de um papel de Banco ou de um Fundo de Desenvolvimento que será colocado à disposição das comunidades para poder financiar o seu desenvolvimento. Isto promove o avanço empresarial no nível local, cria emprego e uma riqueza social e material que a circulação desta por sí só promove o desenvolvimento econômico local.

LPasso: Existe algum entrave para que esses sete milhões sejam aplicados em programas setoriais? Sabe-se que existem muitos distritos que não conseguem fazer o uso desses recursos na sua totalidade.

José Cassamo: Quando diz não conseguem, fica muito complicado explicar isso. Porque os sete milhões são colocados para responder as necessidades do desenvolvimento dos distritos. O nível de necessidades de cada distrito está muito acima dos sete milhões e não se justifica dizer que os distritos não conseguem fazer o uso desses recursos.

Há problemas de organização, de estrutura de funcionamento que faz com que, por um lado, haja muita procura desses recursos e por outro lado, haja receio de disponibilizá-los por conta dos problemas de corrupção. Tudo isso, faz com que as pessoas fiquem com receio de

disponibilizar o fundo. Não é verdade que não haja capacidade por parte dos distritos em fazer o uso dos sete milhões. Há muito para ser feito nos distritos.

LPasso: Os sete milhões pode ser comparado com os fundos comuns de desenvolvimento que existe em outros países em que o próprio Estado aloca a determinadas regiões para que o fundo seja aplicado em ações de desenvolvimento sem retorno nenhum para o Estado mas, que em termos contabilísticos entra naquilo que se chama de fundo perdido?

José Cassamo: Depende do que nós queremos quando se fala defundo perdido. Depende de várias maneiras quando abordamos e intrepretamos essa matéria no âmbito dos sete milhões. Existe uma regra específica na gestão dos sete milhões em Moçambique. Até hoje estamos a trabalhar na concepção de um fundo de desenvolvimento. Entrando nisso, enquadra-se perfeitamente a questão. Porque há uma saída do Orçamento do Estado para os sete milhões por isso, não há razão para lançarmos no fundo perdido. Não existe em nível do governo uma rúbrica para o retorno desses recursos. Se sair, saiu.

Quando sai, é preciso que haja uma justificação e não há nenhuma justificativa que explique a saída. Com isso, é necessário que se crie este fundo ou então um Banco de Desenvolvimento que defina e regule as modalidades de concessão e aplicação desses recursos em que o dinheiro sai do Cofre do Estado para o Fundo e se considere fundo perdido para que as modalidades de aplicação possibilitem retorno e rentabilização do dinheiro. Este Fundo por sí só deve estabelecer as regras de jogo sobre quem beneficiar e como beneficiar, se há retorno ou não e que haja um Conselho de Gestão para que este Fundo Perdido tenha garantia de retorno.

O país possui mais de 20 milhões de habitantes e todos querem se beneficiar desses parcos recursos sem que retorne para o Estado. É preciso que haja regras para concessão e aplicação dos recursos. Só agora é que se está a tentar melhorar esse esquema porque não se definiu claramente se se trata de orçamento ou fundo que sai do Orçamento do Estado e se feche como fundo perdido. Agora, esse fundo deve ter regras de gestão e deve ser rotativo de modo a criar postos de trabalho e gerar renda para sas comunidades locais. Para que se saiba que, o recurso disponibilizado não terá retorno, mas, o que ele criou permite a circulação e funcionamento do circuíto econômico e gere desenvolvimento.

É um compromisso que se deve ter com as pessoas e estas devem se comprometer a desenvolver atividades que impulsionem o desenvolvimento. Com isso, falta um instrumento legal que regule e defina as regras de jogo.

Neste momento, a última reunião havida na Ilha de Moçambique definiu os instrumentos para legalização e criação deste fundo que será levado para apreciação e discussão no nível do Conselho de Ministros para aprovação. Nos dois anos de experimentação, os resultados de aplicação refletem um viés político porque tecnicamente não se devia avançar nesses moldes, mas, em termos políticos tivemos que avançar e foi-se deitar dinheiro no vazio. No primeiro ano foi menos problemático por que o lema não foi especificamente produzir comida e gerar trabalho como no segundo ano. O que torna difícil controlar e monitorar para onde foi o dinheiro disponibilizado pelo governo. É uma polémica muito grande.

LPasso: Nivel de Gestão. Indicadores da Gestão Local e do Desenvolvimento Socioeconômico Local.

José Cassamo: Neste momento o país ainda não está preparado para medir o nível do desenvolvimento local. Gestão local significa colocar as autoridades na gestão do bem público no nível local (distrito ou localidade). Neste caso os bens públicos seriam os recursos provenientes do nível central, as receitas próprias, as infraestruras e serviços públicos.

O desenvolvimento socioeconômico é o resultado do investimento feito pelo Estado, o setor privado e os atores locais no desenvolvimento de capacidades e infraestruturas cuja finalidade é a melhoria das condições de vida da população. O desenvolvimento é o crecimento que os distritos registram em função de qualquer investimento. Por exemplo, estamos a trabalhar num distrito e suponhamos que a receita do distrito era 3 mil meticais e 2 anos depois esta recita sobe para 5 mil meticais. Na prática, vemos que é difícil identificar os indicadores que resultaram nesse crescimento, mas, pode-se concluir que houve melhoria no controle. Dois anos antes não poderiamos ver o registro do sistema de cobrança até a entrega da receita. Hoje é possível ver esse registro e verificar que não há fuga de receitas. A melhoria do controle do sistema de arrecadação por sí só, gera o crescimento.

Com o crescimento gerado pelo volume de captação de receitas é possível investir nos serviços de saúde e educação, melhorando a qualidade de vida da população e promovendo o desenvolvimento. O desenvolvimento está na capacidade de o distrito poder criar um sistema de captação de receitas que influencie no investimento dos setores sociais e no melhoramento do próprio sistema. Essa capacidade de resposta do distrito é a base do desenvolvimento que é uma forma de maturação do próprio sistema que deve ser gerido de forma sustentável para que mantenha em funcionamento o cíclo econômico. Esta é a perspectiva do desenvolvimento local.

No momento não se dispõe de indicadores exatos para a mensuração do desenvolvimento local. O único que se dispõe é o número de empregos gerados pela sua particularidade de gerar renda, melhorar a qualidade de vida da população e manter funcional o ciclo econômico. Na minha perspectiva é difícil medir o emprego rural. Mesmo os empregos gerados pela aplicação dos sete milhões não são empregos fixos. Mas, promovendo a criação de pequenas e médias empresas no meio rural esses empregos poderão sofrer uma nova dinâmica tornando-se estavéis e fixos através do desenvolvimento de pequenas indústrias de agro-processamento dos produtos das machambas.

Os indicadores de desenvolvimento rural em Moçambique constituem-se na possibilidade de acesso aos serviços de saúde e educação, na aquisição de uma bicicleta ou um rádio tornando relativo a mensuração e definição dos indicadores. Quando se fala na possibilidade de acesso quer dizer que, há regiões em Moçambique em que as escolas estão disponíveis e há carência de alunos obrigando a criação de escolas móveis. Isso se explica pelo fato de, em algumas zonas quando chega o período de abertura de machambas as crianças juntamente com os seus pais abandonam a escola e a casa para a machamba. E o professor precisa se locomover à machamba para ensinar as crianças e o horário precisa ser flexível para não coincidir com a criança na machamba. São populações nómadas que quando chega a epóca da colheita volta-se para o mesmo sistema. O acesso existe, mesmo dando a educação e material gratuíto os

pais pensam que indo para escola as crianças deixam de fazer o trabalho em casa. Neste caso não se trata de falta de acesso, mas sim, da capacidade dos pais mandarem as crianças à escola. Alguns pais não mandam porque a criança tem que lavar a loiça ou pilar cereais outras vezes ficar com os irmãos mais novos quando os pais vão à machamba. A inversão deste cenário é matéria obrigatória do desenvolvimento econômico local em Moçambique.

Como se trata de uma questão costumeira, joga-se o papel dos CCL na sensibilização dessa parte da população, mas, torna-se numa tarefa difícil por se tratar de uma questão de sobrevivência por um lado, por outro, pelo fato das nossas instituições estarem a trabalhar na base de sacrificio. Pois, para chegar a essas comunidas dispersas as condições são difíceis e a escassez de meios dificulta ainda mais.

LPasso: O que é preciso para promover o desenvolvimento integrado do território de modo que a "base da pirâmide" da população tire proveito na economia de mercado global?

José Cassamo: Quando se introduziu os sete milhões e falou-se do desenvolvimento local cada um de nós percebeu de forma diferente porque o desenvolvimento local não é apenas produzir comida. Significa criar condições para produção, escoamento, comercialização e reinvestimento no nível local. Para eu fazer uma machamba preciso ter enxada e sementes, preciso de um sistema de ragadio, de um sistema de transporte para escoar o produto, preciso de estradas em condições e mercados para comercialização e tudo isto está interligado. Quando começamos a ter uma visão de que esse dinheiro é só para produzir comida coloca-se o exemplo de alguns distritos onde os produtos agrícolas apodrecem por falta de escoamento e mercados para comercialização no nível local. Isto precisaria de uma rede que se interliga as zonas produtoras e outros mercados consumidores regionais.

Neste momento não temos um pensamento estratégico ou uma metodologia de abordagem coerente do desenvolvimento local. Há uma Estratégia de Desenvolvimento Rural, mas a realidade revela dificuldades na obtenção de bons resultados de sua aplicação. O investimento que se faz é simplesmente de produção e se esquece dos demais fatores que determinam a produção, escoamento e comercialização. Do ponto de vista estratégico, a "base da pirâmide" da população ainda não tira proveito da integração da economia rural nomercado global. Por isso que a estratégia dos sete milhões não está a surtir os efeitos esperados. Alguma coisa está sendo feita e muito esforço desenvolvido, mas falta um pensamento estratégico e uma metodologia de abordagem do desenvolvimento econômico local para criar uma sinergia das dinâmicas locais.

LPasso: Canais operacionais para promover o desenvolvimento local?

José Cassamo: Existe a promoção do desenvolvimento local que consiste em mostrar quais são as potencialidades que cada local tem, é dar a possibilidade que as pessoas tenham recursos para investir e facilitação do processo.

LPasso: Entraves?

José Cassamo: Os processos burocráticos são um entrave em todos os níveis para o desenvolvimento econômico local. Muitas vezes se tem alguma coisa para fazer e se mostra a capacidade relativa que precisa de apóio ou o apóio não vem ou chega tarde ou cheio de condicionalismos o que dificulta sobremaneira o processo.

Outros são os fundos rurais (INDER, FARE, etc) que não se percebe direito o seu funcionamento e os sete milhões vieram para colmatar essas dificuldades. Esses fundos deveriam estar a atuar no campo para promover o desenvolvimento local e se isso acontece não se sabe como nem quais são os seus resultados.

Há um trabalho que está sendo feito pelo MPD para sensibilizar essas organizações para ver se se melhora com a gestão desses fundos. Esses fundos só podem surtir efeitos se tiverem uma atuação conjunta.

Hoje o Governo determinou os sete milhões mais α que é um valor de 2.3 milhões de meticais para criar a infraestrutura básica de apóio ao desenvolvimento local. Com este dinheiro dá para abrir uma estrada, dá para construir bombas de combustível e outras infraestruturas. É uma maneira de apoiar na promoção do desenvolvimento econômico local. Enquanto os sete vão criar a base econômica o α vai criar uma base de infraestrutura para facilitar o aumento da produção e a comercialização. Há um trabalho conjunto que está sendo feito, mas ainda estamos num período muito curto (2 anos).

LPasso: Fontes de informação para melhorar o nível de gestão?

José Cassamo: Elas se resumem em inquéritos do INE e do Ministério da Agricultura que são as fontes mais reais e críveis. Mas os inquéritos e estatísticas do INE não respondem cabalmente a todas as questões do guião de entrevista. Ainda não se tem um banco de dados específico do desenvolvimento econômico local e nem dos sete milhões. Tentou-se recolher nos últimos 2 anos, tem-se alguma informação mas não é uma informação estruturada que permite ver e fazer uma leitura crível da situação, ela precisa ser trabalhada. Mesmo sobre o OIIL ainda não se tem um banco de dados que demonstre o que foi feito nos primeiros 3 anos e quais são os resultados.

LPasso: E o financiamento?

José Cassamo: O financiamento para os distritos é feito basicamente pelo governo através do fundo de invetimento. O distrito tem duas fontes: o orçamento corrente que cobre os salários, custos de material e funcionamento e as receitas que resulta das taxas cobradas pelos distritos sobre a prestação de serviços e desenvolvimento de atividades econômicas.

Anteriormente, o fundo de investimento funcionava na base da programação do distrito sobre as suas necessidades e submetia à província que muitas vezes não respondia positivamente. O fundo criado tem objetivo de financiar os Planos Distritais de Desenvolvimento. Estes planos são participativos onde as comunidades expõem os seus problemas e necessidades e o governo local definia a lista de prioridades e esperava-se que os sete milhões fossem financiar esses planos. O que aconteceu, é que a decisão política definiu que este dinheiro era para produzir comida e gerar emprego e renda. Muitas das vezes, estes projetos não eram prioridades dos planos, deparando-se com a situação de vários distritos com planos e sem recursos para executá-los, sentindo-se obrigados a executar programas que não estavam no plano. Esta situação criou a necessidade de reformulação dos planos para o enquadramento dos projetos de produção de comida e geração de emprego e renda em substituição de muitas das vezes de projetos de infraestruturas ou então, descartava-se o plano.

Neste momento, esta-se a ter planos que estão a entrar em desuso porque não tem recursos para executá-los. Está é a situação que é colocada no âmbito do financiamento para o desenvolvimento local.

Ressalta-se que, o plano não é do governo central, mas do distrito que carece de meios para colocá-lo em prática. Há distritos que conseguem gerir os seus planos através de ONGs que se comprometem a construir escolas, hospitais e a abrir furos de água. Essas ações acabam sendo incluídas nos planos e executadas por meio de negociação com os vários setores no balanço e na preparação dos planos seguintes. São estas várias fontes setoriais que financiam o plano de desenvolvimento dos distritos, mas, isto requer uma ginástica porque os governos distritais têm os seus planos e não tem os recursos colocados à sua disposição para implementar os planos, depende de várias fontes de financiamento e algumas dessas fontes nunca chegam acabando não implementando o que está planejado. Neste momento, está é a situação.

LPasso: Formas de aplicação do OIIL no âmbito do PPFD**?**

José Cassamo: Os distritos é que definem as formas de aplicação, sem prejuízo da decisão política de produção de alimentos e geração de emprego e renda. Uma consultoria realizada num dos distritos de Gaza demonstrou que o governo distrital definiu que 70% do orçamento iria para a agricultura e 30% para infraestruturas. Em princípio, o dinheiro está disponível e espera das propostas coerentes para execução. Não existe uma orientação clara para a aplicação do montante fora do politicamente definido, cabendo a imaginação institucional e criatividade de cada governo distrital para melhor aplicação. Este fato associa-se àquilo que é a vocação ou características específicas de cada distrito e as suas potencialidades para promover o desenvolvimento.

LPasso: O PPFD surgiu em 1996 e o OIIL em 2006?

José Cassamo: O PPFD criou um fundo em 2004 antes do OIIL em que cada distrito era financiado com um valor de 3 bilhões de meticais da antiga família e 3 milhões (o equivalente à U$ 112. 994 dólares) da nova família para projetos comunitários de responsabilidade dos distritos e projetos que exigiam um nível de *procurement* mais elevado. A idéia era de criar a capacidade dos distritos de fazer a programação e o dinheiro era programado pelas comunidades através dos Conselhos Locais. As comunidades faziam o levantamento e diziam que queriam uma escola num determinado bairro ou localidade e os Conselhos Locais decidiam. Os projetos de pequena dimensão e que não exigiam um nível considerado de *procurement* eram executados pela própria comunidade organizada em associações de artesãos, pedreiros, carpinteiros, entre outros que não sabiam a dimensão ou custo do trabalho que desenvolviam. Por exemplo, um mestre que constrói uma casa e não sabe o custo total da obra sobre o número de sacos de cimento, volume de areia entre outros materiais. O trabalho era de capacitar estes indivíduos para que soubessem valorizar e ter a noção do trabalho que faziam para serem capazes de gerir o processo, ao mesmo tempo capacitar para o uso e gestão do dinheiro – um projeto chamado "aprender fazendo".

O mais importante não era a obra em si, mas, a capacidade que o distrito deveria ter para gerir o seu próprio desenvolvimento. Na base disto, trabalhou-se em quatro províncias: Manica,

Sofala, Zambézia e Tete num total de 49 distritos que tinham recursos programados pela comunidade no nível do Conselho Local, discutido e aprovado e, a partir daí fazia-se o *procurement* local a través do fundo para pequenos projetos comunitários executados pela própria comunidade e o fundo de grandes obras que eram executados por empreiteiros através de concursos públicos.

LPasso: A Gestão do sete milhões?

José Cassamo: A questão é não misturar a gestão dos sete milhões que saiem diretamente do Orçamento do Estado e vão diretamente para o fundo que é um investimento a custo zero do Estado para o Fundo e o fundo regras bem definidas de gestão a quem beneficiar como bebenificiar, quanto beneficiar e as formas de pagamento e as taxas de juro. Neste momento, não há critérios bem definidos para gestão deste fundo.

LPasso: E o futuro?

José Cassamo: O futuro é mesmo este porque a nossa idéia é que o Estado vai continuar a apoiar este fundo, mas com uma diminuição progressiva para que o fundo seja autosuficiente e melhore sua capacidade de gestão tornando-se rentável. O fundo por sí só tem de autosustentar-se e ser rotativo para que todos se possam beneficiar. O Estado gradualmente vai diminuindo os sete milhões e aumentar o α para infraestruturas que é o papel do Estado.

LPasso: Papel das ONGs na promoção do desenvolvimento local?

José Cassamo: Nem todas as ONGs fazem a promoção do desenvolvimento econômico local. Neste momento temos muitas ONGs viradas para questões de desenvolvimento. A maior parte delas atuava no apóio humanitário e hoje estão viradas para a promoção do desenvolvimento local. Esta promoção é feita de várias maneiras e em várias áreas. Elas têm um papel de relevo na criação de base de capacitação das instituições locais para fortalecer a sua capacidade de atuação e gestão.

Nesta atuação das ONGs há um problema. O Governo cria parcerias com as ONGs quando sabe que vai ganhar algo, mas, quando é a sua vez não se associa as ONGs para se beneficiar sozinho. Há um oportunismo governamental. Isso é tácito. Quando os investidores chegam e querem desenvolver uma atividade o gorveno surge com a proposta de entrada como parceiro mas, quando é o caso dos sete milhões o governo não quer saber de nenhuma parceria com as ONGs e prefere atuar sozinho.

Acredita-se que as ONGs poderiam apoiar muito bem na gestão dos sete milhões pela sua experiência em trabalhos comunitátios e na promoção do desenvolvimento e redução da pobreza. Para além de serem mais flexivéis e possuirem meio de circulação, ter maior contato com a comunidade, mobilidade e dinamismo.

LPasso: Impactos da descentralização financeira?

José Cassamo: Visa a criação de capacidade financeira dos distritos, o que já deu um grande passo no âmbito da planificação onde os distritos já podem por sí só gerir e ser capaz de fazer uma combinação do processo de planificação com os recursos que eles tem, definir as prioridades e implementar ou executar os planos sem muito problemas.

A descentralização financeira significa que os distritos podem trabalhar para melhorar as suas fontes de arrecadação de receitas porque estas fontes beneficiarão ao seu próprio desenvolvimento. Significa que os distritos têm disponiblidade de executar os seus planos e mais flexibilidade de responder as questões e necessidades locais atempadamente.

LPasso: O que tem a dizer sobre a participação?

José Cassamo: A participação é feita através de reuniões abertas onde as comunidades expões seus problemas aos dirigentes e através dos Conselhos Locais.

Quando falamos de políticas entramos noutra dimensão porque no nível de baixo não temos fazedores de política. Estes se encontam no topo da pirâmide. Na base temos pessoas que consomem a política e provavelmente as práticas diárias podem mostrar que essas orientações e instruções não se aplicam na prática ou se aplicam com dificuldade. É na base onde se cozinha, onde se busca o sinal para o nível central de que a política não está correta e os subsídios sobre o que se precisa melhorar ou ajustar. É este fio de dialógo que se pretende criar no âmbito da participação.

Os Conselhos Locais podem ser um embrião da democracia local na medida em que, estes contribuem ativamente para a definição e formulação de políticas. Mas, não há dúvidas de quem decide é o governo e em todos os níveis. Por exemplo, se o Conselho Consultivo sugere um projeto que não é da simpatia do administrador, este como último decisor tem o poder de decidir ao contário.

Neste sentido, teremos apenas a manifestação democrática quando o administrador abre as portas e facilita o dialógo. E a única lógica de participação não seria de que eu decido mas sim, a minha opinião contribui e pode ser válida. O problema que se tem no âmbito da criação da democracia participativa reside no fato de só se abrirem espaços de dialógo para que a população concorde ou aprove o que é politicamente definido, não se demonstrando numa democracia real e efetiva. Os discursos políticos propalam que os Conselhos Consultivos decidem e aprovam o que pela sua lógica é politicamente correto e legalmente inexistente e sem fundamento. Legalmente, os Conselhos Consultivos propõem e recomendam e não decidem. É um espaço de consulta.

Aquí tem-se um problema daquilo que está legislado e aquilo que é o discurso político. Por exemplo, se o Presidente diz que o Conselho Consultivo decide enquanto que a lei e o próprio nome revelam que este é apenas um órgão de consulta e não de decisão. Esse tipo de discurso retira a autoridade dos líderes locais (administradores), o que poderá criar uma situação de desobediência e falta de respeito. Alguns acham de politicamente correto.

Esta-se a desenvolver um estudo sobre a satisfação da comunidade em relação à política de participação para avaliar o nível de envolvimento da população e sua contribuição para a melhoria da definição de políticas.

LPasso: Como é o acesso à informação sobre as políticas?

José Cassamo: O acesso a informação relaciona-se com a prestação de contas. No nível distrital o governo presta constas ao Conselho Consultivo e o presidente de mesa desse

conselho é o administrador e este, não se pode auto-prestar contas revelando certa falta de transparência na prestação de contas.

LPasso: Desenvolvimento de competências para dinâmica de transformação?

José Cassamo: O nosso projeto é tipicamente de formação. Fazemos formação na área financeira, procurement, planificação, RH, Gestão e Liderança que abrange funcionários públicos em todos os níveis, membros dos Conselhos Locais, Administradores, Chefes de Posto e de Localidade em todos os distritos. Este tipo de formação é exatamente para criar capacidades e fornecer instrumentos que permitam gerir o seu próprio desenvolvimento.

ANEXO C: O QUE SE PROPÕE PARA AS DINÂMICAS DE GESTÃO LOCAL EM MOÇAMBIQUE

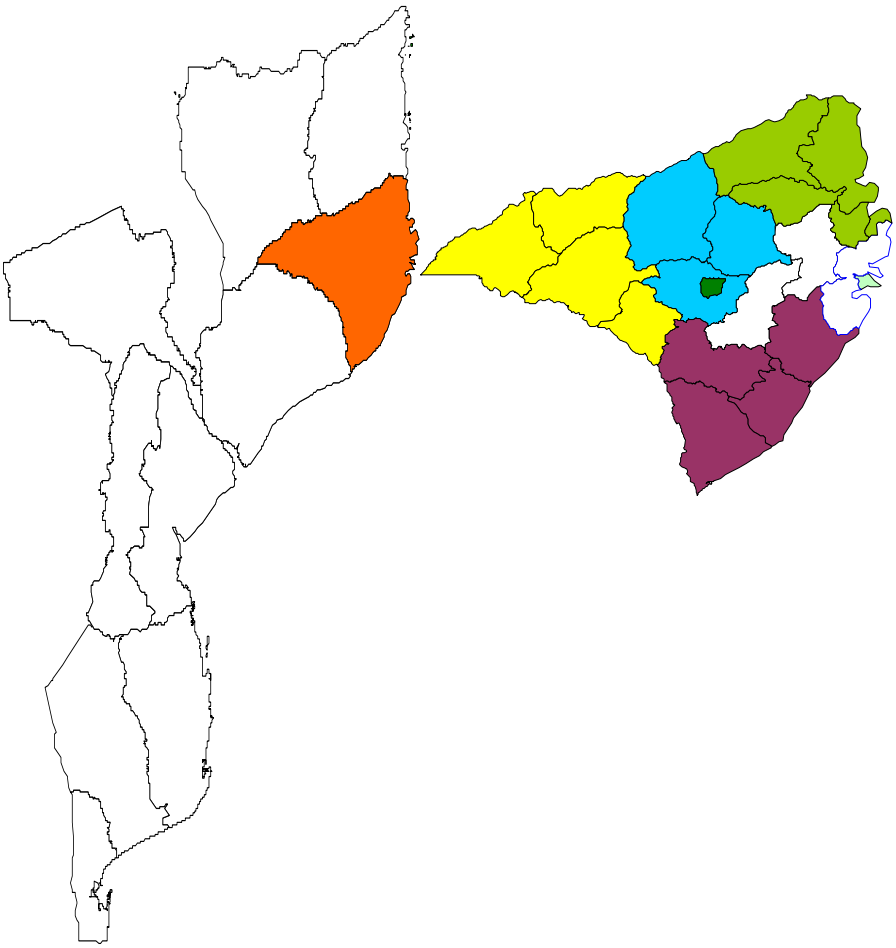
NO NÍVEL DE PLANIFICAÇÃO PARTICIPATIVA:

- Participação comunitária integrada no sistema de planificação e gestão nacional;
- Planificação Estratégica e Operacional integradas, introduzido no sistema de governação do País;
- Distrito base dos Sistema de Planificação e Governação.

PROCESSOS A SEGUIR

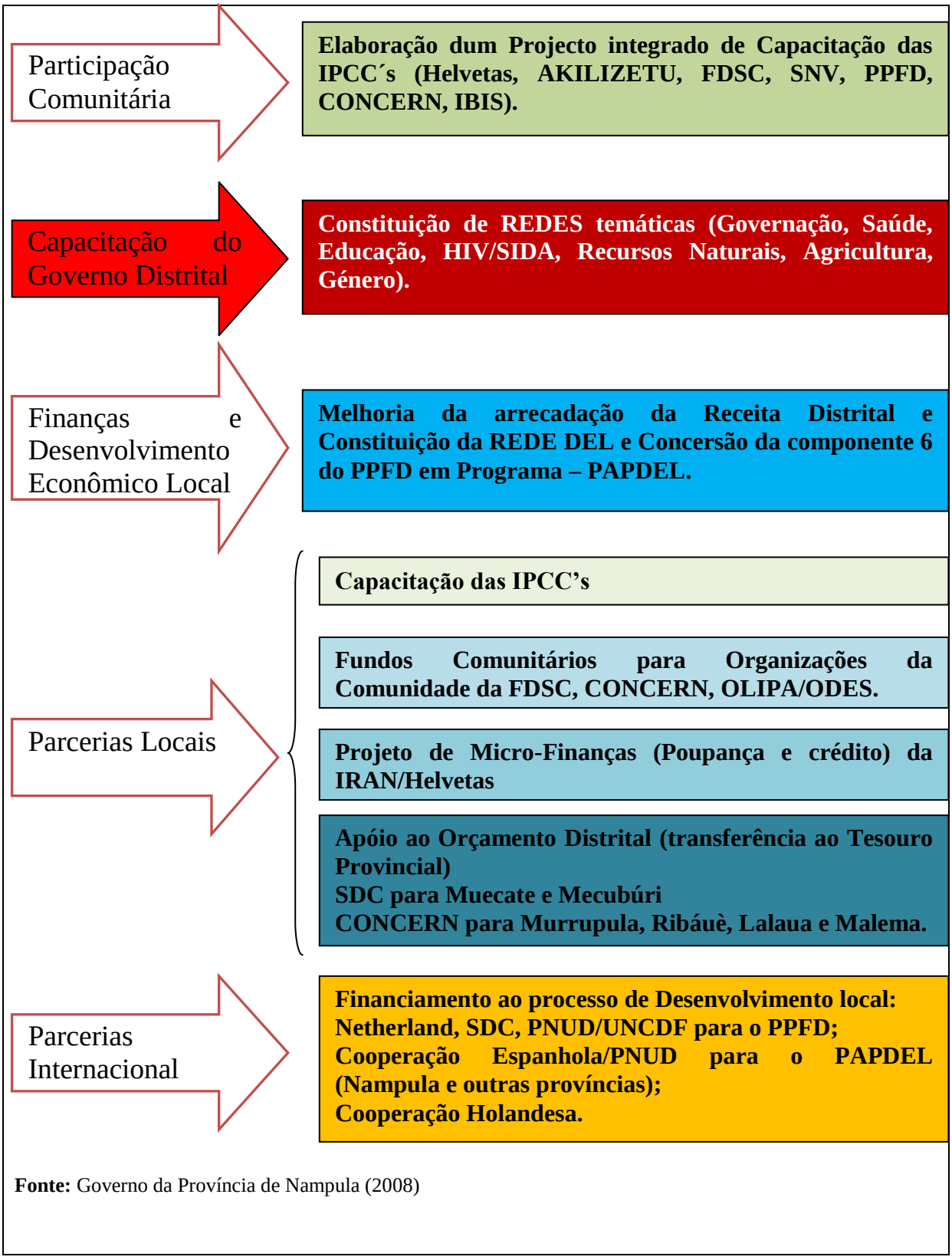
- Criação ou operacionalização de uma plataforma de diálogo governo e comunidades – Conselhos Locais;
- Transparência na prestação de contas;
- Dar funcionalidade as redes temáticas (Governação, Saúde, Educação, Recursos Naturais, Género) estabelecidos e melhorando e parceria com a sociedade civil.

POR QUE O EXEMPLO DE NAMPULA PARA A ESTRATÉGIA NACIONAL?



Fonte: Moçambique/Governo da Província de Nampula/Direção Provincial de Plano e Finanças (DPPF)

COMO FUNCIONOU A ESTRATÉGIA NA PROVÍNCIA?



Fonte: Governo da Província de Nampula (2008)

RESULTADOS NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL E INOVAÇÃO

Integração do DEL na Planificação estratégica e operacional com ênfase na Potencialidade (vetores de desenvolvimento e respectivas cadeias de valor).

Processos:

- Constituídas 31 micro empresas (MERAS) de produção de material local e construção civil e 1 em fase de constituição de gestão de recursos naturais. Realizaram-se 3 módulos de capacitação em organizações associativas de produção de material local;
- Assistência Técnica à ADEL de Nampula (ADELNA) com a colocação de um UNV e reforço da sua capacidade de assistência produtiva às iniciativas emergentes;
- Em processo a constituição da Rede do DEL Provincial e distritais.

Abrangência na Província de Nampula:

- 4 distritos com experiência bem sucedidas na construção local (Meconta, Erati, Monapo e Ribáuè);
- Micro empresas gerem contratos para execução de 36 projectos mobilizando um pouco mais de 8 milhões de MTn.
- PAPDEL – um programa de aprofundamento do DEL e facilitação do OIIL/FIL.
- Desenvolvimento de habilidades e capacidades dos funcionários, dirigentes e outros entes da Governação Local (Conselhos locais, Autoridade comunitária e organizações da sociedade civil).

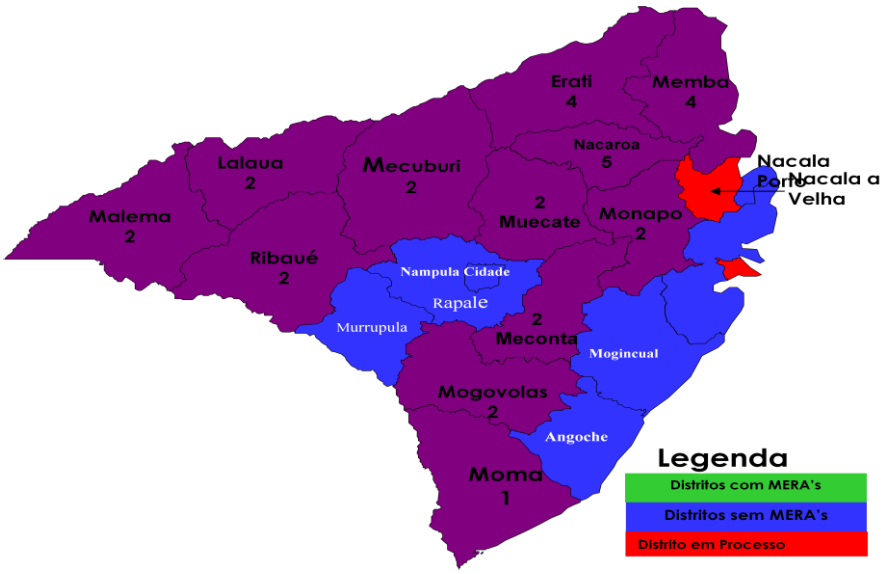
Foto 1: Resgate para operacionalizar o Centro de Formação de Quadros do Aparelho do Estado de Namaita em Centro de Excelência Pedagógica na Administração Local.

Fonte: Cortesia DDPF de Nampula

INOVAÇÃO TECNOLÓGICA PARA O DESENVOLVIMENTO

- Está em Montagem a VILA TECNOLOGICA de NAMIALO-Distrito de Meconta (instalações da DPOPH de Nampula), para servir de Referência na produção de materiais de construção e sistemas construtivos alternativos;
- A VILA TECNOLÓGICA de NAMIALO deverá encarregar-se pela PESQUISA, DEMONSTRAÇÃO, INOVAÇÃO e CAPACITACAO, bem como pela introdução de novos produtos garantindo o cumprimento dos requisitos de conformidade, resistência, durabilidade e salubridade;
- Desencadeamento de ações de publicitação da iniciativa, de modo a atrair mais parceiros e interesse das comunidades locais e dos Governos Distritais;
- Sensibilização dos Governos Distritais para financiamento através do OIIL (Orçamento de Iniciativa Local), potenciais operadores (Associações ou MERAs).

Ação das micro empresas (MERAS) na promoção do gênero e emprego (Mapa da dispersão geográfica)



SITUAÇÃO DE EMPREGO	
Número de Sócios em situação de Auto Emprego	**203**
Número Sub-contratados nas ações das MERA's	**744**
TOTAL	**977**

SÓCIOS DAS MERA's	
Homens	**241**
Mulheres	**37**
TOTAL	**278**

Fonte: Governo da Província de Nampula/DPPF

Nos termos do Decreto 52/2005, as acções da MERAS deve priorizar aos/as:

- Artesãos locais;
- Mulheres desfavorecidas;
- Jovens desempregados com alguma formação académica.

Fotos 2: MERAS de Construção Civil

Fonte: DPPF/Nampula

Foto 3: MERAS de Produção

Fonte: DPPF/Nampula

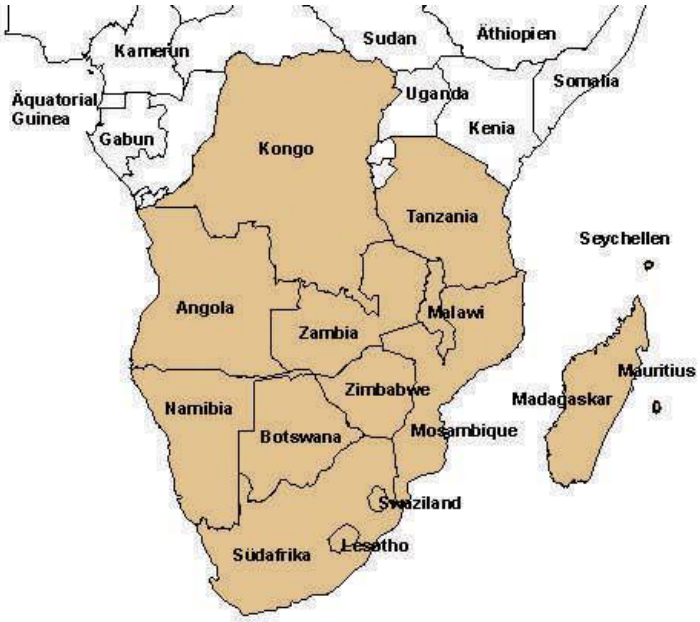
APÊNDICE

APÊNDICE A: CARACTERÍSTICAS GERAIS DE MOCAMBIQUE

1.1. Localização Geográfica

Moçambique localiza-se estrategicamente na Costa Oriental da África Austral e serve de porta de entrada para 6 países do *interland*. Com uma supefície de 799.380 Km^2, faz fronteira a Norte com a Tanzânia, a Oeste com o Malawi, Zâmbia, Zimbabwe e África do Sul, a Leste com o Canal de Moçambique e o Oceano Índico e a Sul com a Swazilandia e a África do Sul, respectivamente (vide anexo: mapa 1). A sua faixa costeira, na zona este do território, é banhada pelo oceano Indico, numa extensão de cerca de 2.515 Kms (INE: 2009).

Mapa 1: Localização de Moçambique na África Austral



Fonte: acesso em www.bmz.de

1.2. Organização Política e Administrativa (vide mapa 2 – abaixo)

A República de Moçambique organiza-se administrativamente em províncias, distritos, postos administrativos, localidades e povoações. A Província é a maior unidade territorial da organização política, econômica e social do país e abrange também as áreas das Autarquias Locais compreendidas no respectivo território (Lei 8/2003 de 19 de Maio: Cap. II, Art. 11: 1-3). O Distrito é a unidade territorial principal da organização e funcionamento da administração local do Estado e a base de planificação do desenvolvimento econômico, social e cultural do país (Art. 12: 1-3).

Mapa 2: Divisão Político-Administrativa de Moçambique

Fonte: INE (2009)

Legenda:

★ - Capital do País

⭘ - Capitais Provinciais

● - Distritos Principais

..... – Limite de Província

1.3. População

Moçambique possui uma população estimada em 20.530,714 milhões de habitantes (INE: 2008), com uma média de 20 habitantes/Km^2, onde a discrepância é extraordinariamente variável. A situação geográfica e a história do país foi marcada por vários processos migratórios, que resultou num grupo populacional heterogêneo com características multiculturais e multiétnicas. A sua população é predominantemente rural, com 23% dos seus habitantes em áreas urbanas.

1.4. Análise de dados Socioeconómicos

1.4.1. Organização Econômica

A moeda oficial do país é o Metical (MT/MTn).

U$ 1,00 = 27 Mtn ou seja, Br $ 1,00 = 12 Mtn (ao câmbio do dia)

Mais de 50% do território moçambicano tem potencial para a agricultura e a sua economia é basicamente agrícola, sendo cerca de 80% de subsistência e assenta em grande medida na produção familiar camponesa (PNUD: 1998).

i) Principais Recursos Naturais

De entre vários recursos naturais destacam-se: Energia hidroeléctrica, gás natutral, carvão mineral, minerais (ouro, pedras preciosas e semi-preciosas, bauxite, grafite, áreias pesadas e mármore, etc.), madeiras e terra agrícola.

ii) Principais Produtos de Exportação

Dos principais produtos de exportação destacam-se: o alumínio, camarão, algodão, castanha de cajú, açucar, chá, copra (polpa de côco) e mandioca, entre outros.

1.4.2. Indústria

A indústria moçambicana ainda é pouco desenvolvida mas, autosuficiente destacando-se: de alimentos, têxtil, vestuário, tabaco, química e de bebidas. Em 2000, foi inaugurada a MOZAL (Mozambique Alluminium) uma indústria de fundição de alumínio que aumentou o PIB em 500% e posteriormente a refinaria de gás natural em Pande e Temane na Província de Inhambane. Para atrair mais investimentos estrangeiros, o governo criou recentemente as Zonas de Desenvolvimento Econômico Especiais (ZDEE) de Beluluane na Província de Maputo integrando-a ao Corredor de Desenvolvimento de Maputo, do Vale do Zambeze ao Corredor de Desenvolvimento da Beira e a Zona de Desenvolvimento Especial de Nacala ao

Corredor de Desenvolvimento de Nacala[1]. Estes corredores permitem uma ligação com os países vizinhos – servindo como porta de entrada e saída de mercadorias.

1.5. Breve Resumo sobre o Passado Colonial

O desenvolvimento do colonialismo português, ditou as diferentes fases que hoje refletem a cronologia da História Econômica de Moçambique. Ela se descreve nas seguintes fases:

i) De 1885 a 1930: Moçambique Colônia de Exploração

Neste período, Moçambique caracterizou-se como sendo uma colônia de exploração com uma economia dominada por grandes plantações exploradas por companhias arendatárias e majestásticas não portuguesas[2] onde se praticava a monocultura, com predomínio da agricultura de subsistência de produtos de exportação no centro e norte do país e na utilização de mão-de-obra barata.

Por falta de recursos para explorar o país, Portugal sentiu-se obrigado a adoptar uma estratégia que baseiava a economia em dois alicerces: 1) prestação de serviços mediante fornecimento de mão-de-obra para o trabalho migratório na África do Sul, o que, em termos de ganhos, correspondia cerca de metade dos rendimentos externos do Moçambique colonial e utilização de corredores de transportes (portos e caminhos de ferro), mediante pagamento de tarifas; 2) exportação de bens (algodão, açúcar, chá, copra, catanha de cajú e camarão), o que correspondia a outra metade dos rendimentos externos (ABRAHANSON: 1998).

Portugal, também se beneficiava dos impostos pagos pela população e parte dos lucros anuais das companhias, 7,5% do lucro líquido e 10% dos dividendos anuais das ações das companhias. As companhias, por sua vez, também controlavam o mercado da venda de força de trabalho para países como a Rodésia, Malawi (Niassalândia), Tanganhica, Congo Belga e em alguns casos a África do Sul (WUYTS: 1980; pp. 12-13). Segundo Abrahanson (1998), existia uma pequena indústria local para satisfazer as necessidades de consumo da população urbana e algumas oficinas pesadas para cobrir as reparações dos portos e caminhos de ferro (ferrovias).

A partir de 1928, com a alteração da estratégia colonial portuguesa em virtude da ascensão de Salazar ao poder com o fascismo e o modesto crescimento da sua indústria como resultado da política salazarista, Moçambique passou de colônia de exploração para colônia

[1] Aiuba Cuereneia: Ministro da Planificação e Desenvolvimento em entrevista ao programa "A Semana". Televisão de Moçambique (TVM), 29 de Dezembro de 2008.
[2] Essas companhias eram na sua maioria inglesas, que surgiram como resultado da falta de recursos por parte de Portugal para explorar Moçambique.

de produção onde, seu papel era o de produzir algodão para a indústria têxtil portuguesa e servir de mercado para têxteis e vinhos portugueses. Com efeito, segundo Abrahanson (1998) na década de 30 a economia moçambicana passou a estar sujeita a política portuguesa nas colônias, sua política comercial e a posição ocupada por Moçambique na África Austral.

ii) 1930 a 1974: Colônia de Produção e Desequilíbrio Macroeconômico

Sob influência da construção do nacionalismo econômico, este período foi marcado por uma intensificação do trabalho forçado e integração crescente da economia de Moçambique numa economia regional dominada pela África do Sul. O princípio do trabalho forçado marcou este período e, a introdução de culturas forçadas como a do algodão, foi legitimada com criação em 1930 da Junta de Exportação do Algodão Colonial (JEAC), como uma forma de proteger a burguesia portuguesa, incapaz de concorrer com o capital mineiro sul africano e com as plantações, no acesso à mão-de-obra.

De acordo com Abrahanson (1998), neste período registrou-se um déficit permanente na Balança de Transações Correntes provocado pelo padrão empresarial levado a cabo por Portugal, onde, os custos das importações só eram cobertos em 50% pelas exportações constituídas especialmente por matérias primas e os bens de consumo eram importados exclusivamente de Portugal. De entre as matérias primas, destacava-se o algodão que voltava para Moçambique em forma de têxteis, o que era estimulado através de direitos alfandegários que outros países pagavam e não Portugal; houve a proibição de produção de vinho em Moçambique para proteger os produtos vinícolas portugueses. Sem embargo, o déficit era de certo modo compensado por um balanço de serviços prestados à região (tarifas portuárias, ferroviárias e o salário diferido dos mineiros), mas, a balança de transações correntes continuava negativa.

Desencadeiou-se a Luta Armada de Libertação Nacional iniciada pela FRELIMO em 1962 e cujo objetivo era alcançar a independência do país; formulou-se a primeira estratégia de desenvolvimento socialista durante a guerra colonial. Portugal ocupava uma posição muito contraditória em relação às suas colônias e a direção fascista de Salazar não conseguiu realizar a sua política de desenvolvimento nacional, mantendo Portugal ainda agrícola e atrasado, gerando uma onda crítica ao regime fascista de Salazar e a sua guerra colonial.

iii) De 1974 a 1992: da Independência Nacional ao Acordo Geral de Paz

As mudanças políticas mundiais e a crise do regime de Salazar durante este período levaram a diversas reformas políticas e econômicas, que conduziram, entre outras medidas, à

abolição do trabalho e das culturas forçadas e ao traçar de novas estatégias de desenvolvimento para as colónias. Algumas das consequências das reformas políticas levaram à modernização do capital, com a abertura da ecomonia ao investimento estrangeiro. É neste período e neste contexto de modernização do capital que se fazem investimentos na indústria manufatureira.

Com o cessar-fogo entre Portugal e a FRELIMO mediante a assinatura dos "Acordos de Lusaka" aos 7 de Setembro de 1974, sucede-se a criação de um governo de transição, composto por representantes da FRELIMO e do governo português, cuja duração se estendeu até a proclamação da Independência Nacional de Moçambique a 25 de Junho de 1975. O hiato provocado pela saída massiva de portugueses que preenchiam a maior parte dos lugares no quadro da administração e do aparelho econômico, depois da proclamação da independência nacional, teve que ser preenchido e assumido pela FRELIMO. As mudanças operadas pelo sistema de administração portuguesa em finais do período colonial, não foram suficientemente abrangentes de modo a criarem uma élite negra educada. Como resultado, na altura da independência, Moçambique tinha uma população crescente e cerca de 90% de analfabetos, um número reduzido de técnicos e pessoas com formação superior. No geral, haviam poucas pessoas preparadas para preencherem os lugares abruptamente deixados pelos portugueses.

É importante registar que o êxodo de portugueses e de alguns indianos neste período entre a transição e o pós-independência, foi acompanhado por uma "sabotagem" da economia de Moçambique, que se caracterizou pelo esvaziamento das contas bancárias, fraudes na importação de mercadorias e exportações ilegais de bens (carros, tractores, maquinaria,etc). Na mesma altura, empresas e bancos portugueses procederam ao repatriamento do ativo e dos saldos existentes, criando assim um rombo na Economia de Moçambique (HERMELE: 1998).

Em 1976, Moçambique adere às sanções das Nações Unidas contra a Rodésia do Sul (atual, Zimbabwe) e encerra as suas fronteiras com este país. A Rodésia era uma importante fonte de captação de divisas para Moçambique, não só através da utilização do porto e dos caminhos de ferro (ferrovias) da Beira para o transporte de mercadorias de trânsito, mas também através do consumo de derivados do petróleo provenientes da refinaria de Maputo, para suprir os problemas de uma economia embargada. O encerramento das fonteiras com a Rodésia, para além das consequências econômicas mencionadas, trouxe também um processo de desestabilização a Moçambique (HANLON: 1997). Com uma economia largamente

dependente dos serviços prestados aos países vizinhos, e na sequência do novo tipo de relações agora existentes com a Rodésia e a África do Sul, Moçambique viu assim drasticamente diminuída a entrada de divisas para o país.

Em Moçambique, o novo governo tentava introduzir uma política de desenvolvimento socialista. Este fato deveu-se em grande medida, pela favorável conjuntura política internacional que permitia aos países do terceiro mundo escolher estratégias socialistas para a sua política de desenvolvimento. Depois da independência do Zimbabwe em 1980, os regimes de maioria formaram a Conferência para a Coordenação do Desenvolvimento da África Austral (SADCC hoje SADC). Logo a seguir, com Reagan nos Estados Unidos e Tatcher na Grã-Bretanha, há um "*volt-face*", e a guerra fria explode de novo, com consequências no Afeganistão, Camboja, El Salvador, Angola e Moçambique (NEWITT: 1997). O governo de Moçambique foi rotulado de comunista, e entrou na "lista negra" dos EUA, que em consequência disso apoiou indiretamente a RENAMO e encorajou a guerra de desestabilização contra Moçambique, através da África do Sul.

A componente externa de apóio a esta guerra, se bem que não possa ser ignorada, reflete apenas uma parte das razões que levaram à sua manutenção. É também necessário ter em conta que os problemas internos do país, as políticas e estratégias utilizadas pela FRELIMO como resposta à crise existente, marcaram um distanciamento entre o governo e a população, criando um descontentamento que ajudou a alimentar o conflito armado.

1.5.1. Primeiras Estratégias de Desenvolvimento adotadas pela FRELIMO

O novo governo independente, deveria não só organizar o funcionamento da administração mas também garantir a produção e os mecanismos necessários para operacionar a economia. Utilizando a sua experiência das zonas libertadas e guiada por um programa de transformação socialista, a FRELIMO traçou as suas estratégias para mudar a estrutura econômica e social do país. As mudanças "radicais" preconizadas pelo novo governo passavam necessariamente pelo exercício de um controle estatal nas zonas rurais e por uma política de intervenção nos setores econômicos e sociais. A saúde e a educação eram os setores em que a ação dos portugueses tinha sido extremamente reduzida e onde era fácil obter resultados rápidos. Na área da saúde, criaram-se programas de saúde rural, tentando assim estender a rede sanitária a todo o país e privilegiando a medicina preventiva. Na educação, tentando contrariar as políticas coloniais, criaram-se condições para a entrada massiva de crianças nas escolas primárias, e priorizaram-se estratégias para diminuir rapidamente os índices de analfabetismo e promover a educação de adultos.

1.5.2. Importância do III Congresso da FRELIMO nas Estratégias de Desenvolvimento

Este que foi considerado o Congresso mais importante da história da FRELIMO realizado na praia do Tofo, Província de Inhambane em 1977, marcou a passagem da FRELIMO como Frente para um "Partido de Vanguarda Marxista-Leninista", com a missão de liderar, organizar, orientar e educar as massas, visando destruir as bases do colonialismo e construir uma sociedade socialista. Neste congresso, a FRELIMO formula a sua primeira estratégia de desenvolvimento pós independência, que se viria a traduzir no Plano Perspectivo Indicativo (PPI) cujo objetivo era acabar com o subdesenvolvimento num período de 10 anos, com o racismo, constituir a nação e uma política geral de modernização.

A estratégia econômica preconizada pela FRELIMO assentava na transformação social mediante a socialização das zonas rurais e na modernização do campo, instituída para quebrar o padrão econômico distorcido que se tinha formado durante a época colonial, tornando-se assim decisiva para o direcionamento da estratégia. A visão baseava-se na necessidade de transformar a estrutura econômica por meio de uma industrialização rápida baseada nos excedentes agrícolas (visão surgida durante a guerra colonial) através da modernização da agricultura. Tratava-se de um pouco mais de 4000 empresas agrícolas e a rápida mecanização seria motivada pela vontade *popular* de aumentar a produtividade e substituir o *chibalo*[3] e o trabalho manual duro por uma agricultura moderna. Considerava-se, que a maneira de atingir este desenvolvimento concentraria-se nacriação de cooperativas de produção que seriam financiadas e apoiadas pelas *machambas* estatais, e a condição para poder organizar as cooperativas de produção era que a população se encontrasse concentrada em aldeias comunais para que também tivesse acesso a infraestuturas sociais como a saúde e educação. Enquanto a gricultura constituiria a base do desenvolvimento, a industria seria o "fator dinamizador". Até a altura da independência, Moçambique possuia um setor industrial com uma dimensão considerável em relação a outros estados africanos e até 1973 o país respondia por 4% da produção industrial do continente com apenas 2% da população do continente (ABRAHANSON: 1998).

Abrahanson (1998) escreve que, a estratégia introduzida pela FRELIMO depois da independência e a introdução da economia planificada visava cuidar e administrar as propriedades abandonadas pelos portugueses; lutar pela modernização e modificar a estrutura administrativa para manter a produção e a economia em andamento. Esta estratégia não conseguiu superar de imediato a crise econômica que afetava o país. Segundo Wuyts (1985: pp. 186) e Newitt (1997: pp. 473), no mesmo período, a produção industrial baixou em 36%.

[3] O *chibalo* ou *chibatada* (no Brasil) referia-se a uma modalidade de trabalho forçado imposto pelos portugueses, a que os moçambicanos estavam sujeitos na época colonial.

Os mesmos fatores contribuíram ainda para a criação de dívidas de importação. Assim, os trabalhadores desempregados do setor agrícola e das minas sul africanas iniciaram um processo de migração para as cidades. De acordo com Adam (1997: pp. 5-6), essa estratégia de desenvolvimento permitiu um total monopólio pelo poder do Estado, e a sua hegemonia sobre todas as forças econômicas e políticas.

1.5.3. O Acordo Geral de Paz (AGP)

Reconstrução e Desenvolvimento da Nova Sociedade O Acordo (1992 a 2005)

Geral de Paz (AGP) assinado entre a FRELIMO e a RENAMO aos 4 de Outubro de 1992 em Roma, trouxe esperanças na retomada do crescimento da economia e marcou a viragem da situação política e socioeconômica de Moçambique, confirmando e consolidando mudanças econômicas e políticas fundamentais em curso já desde finais da década de 80. As sucessivas crises econômicas e os processos de transição que marcaram o país entre 1974/75 e a Guerra "Civil" entre 1976 a 1992 tiveram custos sociais, que se refletem na qualidade de vida das populações. A necessidade de contrair os níveis de consumo para os adaptar à realidade econômica do país e a incapacidade e impossibilidade do Estado para prover o bem estar social impedia que se criesse um sistema para a minimização dos efeitos sociais negativos das reformas econômicas, elevando os níveis de pobreza e o crescimento da exclusão, da reivindicação e da violência.

Este período foi de grandes investimentos e retomada do desenvolvimento industrial. No âmbito da cooperação econômica e não de integração, em 1992 através do acordo de Windhoek a Conferência para coordenação do Desenvolvimento da África Austral (SADCC) é convertida em Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC). Na esfera política e administrativa foram realizadas a primeiras eleições gerais (presidenciais e legislativas) e multipartidárias em 1994.

Moçambique iniciou um processo consultivo que se baseiou no PARPA, embora já tivesse iniciado um processo sistemático para desenvolver uma estratégia para a redução da pobreza. O PARPA (Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta) desenvolve a visão estratégica para a redução da pobreza, os principais objetivos e as ações chave a serem realizadas, todas elas que irão orientar a preparação do orçamento, programas e políticas do Estado em médio prazo. O objetivo central do Governo com este programa é reduzir substancialmente os níveis de pobreza absoluta em Moçambique. O objetivo global é de reduzir a pobreza em 30% em 13 anos, dos 70% em 1997 para abaixo de 60% em 2005 e 50% em 2010. A estratégia enfatiza o crescimento econômico, o investimento do setor

público no capital humano e infra-estruturas produtivas, e reformas institucionais para melhorar o ambiente propício ao investimento do setor privado.

Saúde

Neste período, o Governo de Moçambique fez esforços consideráveis para melhorar o estado de saúde da população nos últimos 15 anos durante a fase de reconciliação Nacional. Apesar os progressos alcançados, muitos dos indicadores de saúde de Moçambique estão ainda abaixo da média da África Su-Sahariana, conforme se ilustra na tabela a seguir.

Tabela 1: Indicadores chaves do Estado da Saúde

Indicador	Moçambique	África Sub-Sahariana
Esperança de Vida	44 anos	52 anos
Mortalidade Infantil	147/1000	102/1000
Mortalidade até 5 anos	219/1000	170/1000
Taxa Total de Fertilidade	5.2 crianças	5.3 crianças
Prevalência de HIV em Adultos	13.2%	DND*
Taxa de Mortalidade Materna	1100/100,000 nados vivos	690/100,000 nados vivos
Consumo Diário de Calorias	1680	2120

*DND: Corresponde a Dados Não Disponíveis

Fonte: Banco Mundial, 2002

As causas principais das doenças e da morte em Moçambique são evitáveis, sendo as doenças infecciosas responsáveis pela maior proporção da carga das doenças. A pobreza é uma causa importante responsável pelas doenças enquanto que a saúde fraca, malnutrição e grandes agregados familiares são determinantes da pobreza. Por esta razão, o setor de saúde é uma das áreas prioritárias de toda a estratégia do Governo para a redução da pobreza e aceleração do crescimento económico sustentável (BANCO MUNDIAL: 2002; pp. 27).