

Descentralização e cooperação descentralizada em Moçambique

Fernanda Faria

Ana Chichava

Com o apoio financeiro da Comissão Europeia

Outubro de 1999

Sumário

Moçambique iniciou, em princípios de 90 com o programa de reforma dos órgãos locais, um processo de descentralização, parte integrante de um conjunto de reformas políticas, económicas e administrativas em curso desde os anos 80.

Apesar de motivado e iniciado internamente, o processo de descentralização foi e é ainda objecto de divisões internas, quer no seio do partido no poder, a Frelimo, quer entre a Frelimo e a oposição. Mas as dificuldades do processo não derivam apenas das resistências e diferenças políticas internas. Outros factores condicionam também o alcance, extensão e sucesso da descentralização, como a efectiva participação de todos os actores envolvidos, a disponibilidade de recursos financeiros e humanos, o respeito das práticas democráticas na gestão do desenvolvimento local, o reforço das capacidades, etc.

Fortemente apoiado pelos dadores em geral, o processo de descentralização sofreu grandes alterações desde o seu início até à realização, em Junho de 98, das primeiras eleições autárquicas, limitadas a 33 municípios e abrangendo conseqüentemente apenas uma pequena parte da população moçambicana, de acordo com o gradualismo que o governo imprimiu ao processo.

Face aos resultados das eleições autárquicas, marcadas por uma elevada taxa de abstenção e boicotadas pela oposição a atitude mais ou menos generalizada (por parte do governo, oposição e dadores) é a da necessidade de repensar o processo. Por parte dos dadores, trata-se nomeadamente de repensar os apoios à descentralização e de promover novas abordagens que permitam uma maior participação, envolvimento e capacitação de todos os actores responsáveis ou envolvidos no processo.

O presente estudo parte de uma análise comparativa incluindo outros estudos de caso (Ghana e Mali) e explora as respostas estratégicas que a cooperação UE-Moçambique (tendo em conta experiências de outros dadores) poderia dar aos desafios da descentralização. A cooperação europeia dispõe em princípio de trunfos importantes nesse sentido. O apoio à descentralização é uma das prioridades do Programa Indicativo Nacional (no âmbito do 8º FED). Além disso, a Convenção de Lomé permite inovar as formas de fazer cooperação por intermédio da cooperação descentralizada. O interesse da UE neste tipo de abordagem baseia-se essencialmente nos mesmos princípios que motivam os governos a avançarem para um processo de descentralização. Os princípios que dirigem a cooperação descentralizada (nomeadamente: a participação activa de todos os tipos de actores, a procura de novas parcerias público-privado, a delegação de responsabilidades de gestão, a opção por uma abordagem “processo” e a prioridade dada ao reforço de capacidades) adaptam-se perfeitamente às exigências de um apoio estratégico ao processo de descentralização.

Contudo, na prática do terreno, a utilização de abordagens do tipo cooperação descentralizada no apoio à descentralização permanece em grande medida limitada e subaproveitada na cooperação UE-Moçambique. Não existe ainda um verdadeiro programa de cooperação descentralizada em Moçambique e outras formas de apoio financeiro existentes (por exemplo, os micro-projectos) nem sempre são claramente articulados com a evolução do processo de descentralização ou com a criação das autarquias.

Existem, no entanto, alguns exemplos de evolução e mudanças na atitude, estratégia e metodologias dos dadores (e em parte do governo) com vista a uma maior e melhor articulação entre descentralização e desenvolvimento local. Algumas dessas iniciativas e programas em curso são aqui apresentados e identificadas algumas prioridades que a cooperação europeia em Moçambique poderia adoptar para uma maior articulação entre a cooperação descentralizada e o apoio ao processo de descentralização.

O presente estudo foi realizado com base em textos e documentos sobre o processo de descentralização em Moçambique e sobre a acção dos dadores (da CE em particular) nesse sentido, bem como em entrevistas realizadas em Moçambique (Maputo e Nampula), entre Agosto e Setembro

de 1998, e em Bruxelas, antes e após a missão a Moçambique. No processo de recolha de documentação e realização de entrevistas participou também Viriato Tamele (VOX-SUD, Associação Cultural da Casa Velha). As autoras agradecem a todos os entrevistados, e aos que de algum modo contribuíram para a realização deste estudo, pela colaboração prestada e a documentação disponibilizada.

O Processo de Descentralização em Moçambique

Moçambique, tal como outros países na região, iniciou um processo de descentralização que é parte integrante de um conjunto de reformas e mudanças de natureza política, económica e administrativa, em curso desde os anos 80, e tornadas praticamente inevitáveis pela contínua degradação da situação económica, social e política do país.

A guerra que opôs a Frelimo, no governo desde a independência, e a Renamo é em larga medida responsável pela degradação da situação de Moçambique, embora não seja a única causa: muitas estruturas socio-económicas foram destruídas ou de algum modo afectadas pelo conflito; a administração pública em muitos casos não existe, destruída pela guerra ou profundamente afectada pela falta de capacidade e de recursos; os níveis de pobreza aumentaram; parte da população foi deslocada, etc. O acordo de paz entre a Frelimo e a Renamo, assinado em 1992 em Roma, é um ponto de viragem na situação de Moçambique, confirmando e consolidando mudanças económicas e políticas fundamentais em curso já desde finais de 80. Em 1987, Moçambique iniciou um programa de reabilitação económica. Em 1990, a reforma da Constituição introduziu o pluralismo e a democracia multipartidária e em 1994 tiveram lugar as primeiras eleições presidenciais e gerais multipartidárias¹. No mesmo ano e pouco antes das eleições gerais, foi aprovada pela assembleia mono-partidária a 'primeira' lei da descentralização -- a lei 3/94 --, no âmbito do programa de reforma dos órgãos locais (PROL) em curso desde 1991, que criava o quadro legal e institucional de reforma dos órgãos locais.

Porquê a descentralização ?

Embora a questão da descentralização não seja de agora, o presente contexto económico, político e social, e a necessidade de uma reforma urgente da administração pública, largamente inoperante, ineficiente, com graves problemas de capacidade ao nível de recursos humanos e financeiros, afectada por querelas de responsabilidades e falta de legitimidade, desenquadrada da realidade socio-económica do país e nem sempre apropriada às necessidades dos cidadãos.

Não obstante a administração moçambicana consagrar ou potenciar alguma descentralização pela divisão administrativa em províncias, distritos e postos administrativos, funcionando supostamente com base no poder popular, essa descentralização nunca funcionou de facto. O poder de decisão cabia em última instância ao partido único, cuja estrutura era já em si muito centralizadora. A guerra civil acentuou ainda mais a tendência centralizadora e as limitações e incapacidade dos órgãos da administração local. A constatação do fracasso e incapacidade do Estado centralizador em promover o desenvolvimento socio-económico e a modernização política funcionou em parte como catalizador para relançar a questão da descentralização. O modelo centralizador da administração e o carácter marcadamente intervencionista do Estado acabaram por ter efeitos contraproducentes na sociedade e na administração moçambicanas, levando a uma certa letargia política, a diferenças regionais cada vez mais acentuadas, ao regionalismo, à paralisação da administração que nalgumas zonas do país era incapaz de prestar mesmo os serviços mais básicos, ao subdesenvolvimento económico, à evasão fiscal e, em última análise, ao descrédito, senão mesmo perda de legitimidade do Estado².

Das entrevistas realizadas e dos textos e documentos consultados sobre a questão, constata-se que existem várias leituras e perspectivas diferentes quanto à necessidade e interesse de uma descentralização (e que descentralização) em Moçambique. A questão é fonte de tensões e divergências inclusive no seio do partido que a lançou, a Frelimo. Como é referido no programa do governo (1998), o recente passado de organização política, constitucional e económica em que

¹ Joaquim Chissano, presidente em exercício, foi confirmado para a Presidência. As eleições gerais deram a vitória à Frelimo e confirmaram a Renamo como principal força da oposição. A distribuição de assentos no Parlamento é a seguinte : Frelimo 129, Renamo 112, União Democrática (UD) 9. As próximas eleições presidenciais e gerais estão agendadas para Dezembro de 1999.

² Ver nomeadamente Weimar e Fandrych, Maio 1998.

predominava a centralização da administração pública e um Estado com um carácter marcadamente intervencionista torna às vezes difícil encarar com seriedade não só a necessidade mas também a correção da descentralização.

A descentralização como necessidade para o desenvolvimento económico e social.

Para muitos, o rápido e harmonioso desenvolvimento económico 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 económico em Moçambique e de introdução da economia de mercado, alguns vêm na descentralização administrativa em particular um instrumento potenciador de 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 dadores.

A descentralização como resposta aos desequilíbrios regionais e intra-regionais.

Para alguns, ela potencia um maior equilíbrio na mobilização e distribuição de recursos. Os desequilíbrios regionais e intra-regionais existentes em Moçambique não só limitam um desenvolvimento económico, 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.

A descentralização como parte do processo de reforma e re-legitimação do Estado.

A descentralização é tida por alguns como parte de uma necessária reforma e reposicionamento do Estado, muito centralizador mas incapaz de potenciar o desenvolvimento e reconstrução do país, frequentemente ausente ou considerado como tal em muitas regiões do país, substituído muitas vezes pelos chefes tradicionais, ONGs, instituições religiosas, e outros em actividades 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 implicações muito negativas ao nível da manutenção e reforço da unidade nacional. No presente contexto de Moçambique, muitos consideram que é preciso mais e melhor Estado, devido também aos problemas de natureza conjuntural e estrutural que afectam 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 a especificidade do contexto moçambicano. Defendem que o governo deve ser o elemento mobilizador e dinamizador de todas as forças e inteligências nacionais para o desenvolvimento do país³.

A descentralização como parte do processo de pacificação e democratização do país.

Num contexto de reforma económica e de resolução do conflito interno que oponha a Frelimo e a Renamo, a descentralização em Moçambique é prioritariamente vista por outros como parte do processo de pacificação e democratização do país, e uma necessidade absoluta para poder dar resposta

³ Governo de Moçambique. *Plano Económico e Social do Governo para 1998*. Maputo.

à diversidade de Moçambique⁴. Na medida em que pretende criar estruturas económicas e administrativas capazes de fazer 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 político-administrativa. Alguns dadores partilham desta visão e objectivo da descentralização, enquanto processo potenciador de uma contínua democratização do país, de uma partilha de poder com a oposição interna e de uma maior participação e envolvimento da sociedade civil na gestão pública local.

O que é a descentralização ?

Sem recorrer a conceitos do direito civil e administrativo, a descentralização pode ser definida como a organização das actividades da administração central fora do aparelho do governo central, podendo ser através de:

- medidas administrativas (e fiscais) que permitam a transferência de responsabilidades e recursos para agentes criados pelos órgãos da administração central, ou
- medidas políticas que permitam a atribuição, pelo governo central, de poderes, responsabilidades e recursos específicos para autoridades locais.

Aguiar Mazula⁵ e outros definem a descentralização como sendo a criação de entidades autónomas distintas do Estado, paralelas a ele. Desaparece a hierarquia administrativa, surge um relacionamento entre pessoas jurídicas diferentes, com atribuições e responsabilidades juridicamente definidas pela lei.

São normalmente considerados três tipos de descentralização:

- Descentralização administrativa ou desconcentração, nos casos em que a descentralização é feita sem implicar uma transferência definitiva de autoridade, poder de decisão e implementação, da administração central para outros agentes fora dos órgãos centrais;
- Descentralização política ou devolução, quando a descentralização implica uma transferência final do poder de decisão e implementação da administração central para órgãos locais eleitos;
- Conjunto de técnicas de descentralização: delegação, privatização e desregulação, quando a descentralização implica uma transferência limitada de poderes de decisão e implementação da administração central para uma empresa ou agência do Estado, ou uma transferência parcial de tais poderes para uma companhia privada ou comunitária.

Alguns autores consideram que a descentralização ideal é um misto de descentralização administrativa, fiscal e política.

Que descentralização para Moçambique?

Um dos grandes debates até à data é sobre o tipo de descentralização que se pretende para o país. Há clivagens e conflitos quanto ao processo de democratização e descentralização, que se acentuaram ou tornaram visíveis com o fim do processo de paz e o evoluir do processo de democratização.

⁴ Para além da diversidade geográfica e socio-económica, Moçambique é uma sociedade multi-cultural (há quem considere que é multi-nacional) onde existem nove grandes grupos linguísticos e várias dezenas de dialectos.

⁵ Mazula, A. 1998.

Ainda que o processo de descentralização tenha tido origem no seio da Frelimo antes de osadores terem eleito a descentralização como prioridade ou condição da ajuda a Moçambique, é significativa a resistência no seio da Frelimo quanto à necessidade da descentralização e sobretudo as divergências quanto ao tipo de descentralização, os benefícios e desvantagens da mesma, e quanto à sua evolução:

- clivagens entre centralizadores e não-centralizadores quanto ao grau de descentralização, nomeadamente entre o governo, o partido e a bancada parlamentar da Frelimo (mas também na oposição e nas elites moçambicanas);
- clivagens entre estruturas superiores e de base da Frelimo (que pode em parte explicar o elevado grau de abstenção nas eleições autárquicas⁶);
- conflitos de liderança no partido.

Alguns, particularmente no seio da Frelimo e da administração, defendem que a descentralização comporta sérios riscos para a manutenção da unidade do Estado (receios de regionalismos e separatismos) e para a multiplicação aos níveis regional e local das vicissitudes da administração central (burocracia, falta de capacidade, corrupção). A descentralização económica, política e administrativa implica necessariamente mudanças significativas na distribuição e níveis de poder, pelo que pode ser uma potencial fonte de conflito.

Para a RENAMO, principal força da oposição num sistema praticamente bi-partidário (a UD tem apenas 9 assentos no Parlamento num total de 250), a descentralização comportaria em princípio uma grande vantagem: a de lhe abrir as portas do poder, ainda que a nível local⁷. No entanto, a discordância com o pacote legislativo aprovado pela Assembleia em 1997 (em sinal de protesto, a Renamo recusou-se a participar na votação) e com a forma como o processo de descentralização foi e é conduzido pelo governo e pela bancada parlamentar da Frelimo, entre outros factores, levaram a Renamo a boicotar também as eleições autárquicas. A descentralização que a Renamo desejaria, a julgar pelas declarações e posições assumidas no Parlamento, seria muito mais alargada (não limitada a 33 municípios), com maior autonomia e poder político, administrativo e fiscal do poder local face às autoridades administrativas centrais.

Há igualmente divergências na sociedade moçambicana quanto ao tipo de abordagem que deve orientar o processo de descentralização:

- Uns alegam que a descentralização deve começar pelo topo (*top-down approach*), da administração central para o governo provincial e deste para a base (cidades, distritos, vilas, comunidades). Os defensores desta ideia sustentam que a descentralização deve ser feita de modo a não perigar a unidade do Estado e de modo a permitir uma simplificação e reforço organizacional do aparelho de Estado.
- Outros argumentam que a descentralização deve começar pela base, isto é, da base para o topo (*bottom-up approach*), como por exemplo através da eleição local dos seus representantes na comunidade ou no bairro e assim sucessivamente até ao topo.

Há ainda os que se indagam, que tipo de descentralização e reforma organizacional deve ser feita tendo em conta a exiguidade de recursos financeiros do país ('descentralizar o quê?') e a opção da economia de mercado que reserva um papel cada vez mais amplo aos agentes económicos privados e à sociedade civil.

⁶ As eleições autárquicas, realizadas a 30 de Junho de 1998 em 33 'autarquias', ficaram marcadas pelo boicote da oposição, liderada pela Renamo, e sobretudo por uma elevada abstenção que rondou em média os 86%. Valores completamente opostos aos das eleições gerais de 1994, onde o grau de participação foi superior aos 80%.

⁷ Apesar de membros ou indivíduos próximos da Renamo terem sido nomeados para cargos administrativos locais, na presente estrutura administrativa muito centralizada eles estão de qualquer modo subordinados ao governo e têm uma capacidade e meios de acção muito limitados.

Da lei 3/94 às eleições autárquicas de Junho de 1998

O processo de descentralização teve o seu início em 1991 com a elaboração pelo governo do programa de reforma dos órgãos locais (PROL), que tinha como objectivo a reformulação do sistema de administração local do Estado vigente e a sua transformação em órgãos locais com personalidade jurídica própria distinta da do Estado, dotados de autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Este programa consistia na elaboração de um diagnóstico e estudos aprofundados nas áreas jurídica, administrativa, financeira, de infraestruturas e meio ambiente dos quais resultou a lei 3/94, aprovada com unanimidade pela Assembleia (mono-partidária) em Setembro de 1994. Elaborada após uma longa e intensa fase de consultas a nível nacional e debatida igualmente em fóruns internacionais, a lei 3/94 era um produto essencialmente interno, apesar do apoio dos dados externos, que reunia o consenso de uma ampla parte da sociedade civil moçambicana e das elites (modernas e tradicionais)⁸.

Com as primeiras eleições multipartidárias (para a Presidência e Parlamento) de Outubro de 1994 a marcarem uma etapa importante no processo de pacificação e democratização do país, concluiu-se que já estavam criadas as condições para se avançar, embora gradualmente, com a descentralização pelo menos administrativa da gestão do país. Mas por falta de clareza constitucional ou por interesses ou divergências políticas, interpretou-se como descentralização (ou prioridade na descentralização) o processo que iria conduzir às eleições locais e a consequente criação dos Municípios urbanos e rurais à luz da lei 3/94. Contudo, a legislação elaborada posteriormente na tentativa de complementar e aplicar essa lei suscitou forte oposição da Renamo, da UD e de elementos da própria Frelimo, e dúvidas quanto à sua conformidade com a Constituição. Daí a emenda da Constituição da República através da lei 9/96, que introduz no capítulo sobre Órgãos Locais do Estado os artigos 188-198 sobre o Poder Local com o objectivo de organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade. Estas alterações à Constituição determinaram mudanças significativas ao previsto na lei 3/94, substituída posteriormente e à luz da nova Constituição pela lei 2/97 (ver quadro 1).

A aprovação da lei 2/97 e da subsequente legislação e regulamentação complementar à referida lei, elaboradas praticamente sem consulta ou debate com outras forças políticas ou representantes da sociedade civil, foi objecto de grande controvérsia e divisão entre as principais forças políticas. A lei foi aprovada apenas com os votos da Frelimo e da UD, tendo a Renamo boicotado a votação e finalmente também as próprias eleições autárquicas, devido a discordâncias várias, nomeadamente quanto à supervisão e procedimentos do processo eleitoral, quanto ao número limitado de municipalidades criadas na primeira fase da descentralização, e às funções (pouco definidas) das autoridades locais e centrais no mesmo espaço geográfico (incluindo em termos de finanças locais).

Não obstante a falta de consenso entre as principais forças políticas nacionais e o boicote de todos os partidos da oposição, as eleições autárquicas acabaram por se realizar. Consideradas a primeira etapa *de facto* do processo de descentralização, o elevado nível de abstenção (dificilmente justificável apenas pelo boicote da oposição) é visto por vários observadores e representantes políticos nacionais sobretudo como uma sanção à política de descentralização em geral e à condução do processo pelo governo e a Frelimo. Para outros, o desinteresse e/ou desconhecimento da maioria da população relativamente às regras e objectivos das eleições autárquicas traduzem antes de mais a rejeição e/ou inadequação do sistema político multipartidário, que mais não seja pelo menos do ponto de vista económico, dado os elevados custos das eleições autárquicas, suportados na quase totalidade pela UE⁹.

⁸ Weimar e Fandrych, 1998, p.3.

⁹ Sobre os possíveis porquês da elevada abstenção nas eleições autárquicas ver nomeadamente Weimar, Agosto de 1998.

Quadro 1 – Principais diferenças entre a lei 3/94 e a lei 2/97 sobre o poder local

<i>LEI 3/94</i>	<i>LEI 2/97</i>
Divisão administrativa em 128 distritos municipais rurais (= distritos) e 23 distritos municipais urbanos.	Criação de autarquias, subdivididas em municípios (urbanos) e povoações (rurais). Cidades, vilas, aldeias, povoações (544) são à partida elegíveis para o estatuto de autarquia. Ficam de fora do poder local, os 128 distritos geridos pelos órgãos administrativos locais e, por conseguinte, sob administração central.
Eleição directa e secreta dos três órgãos municipais: Presidente (Administrador nas zonas rurais), Assembleia e Conselho municipais.	Eleição directa e secreta do Presidente e da Assembleia municipal (AM). Metade dos membros do Conselho municipal são designados pelo Presidente e metade são membros da AM.
Enumeração clara das funções e serviços dos governos locais (inclui segurança pública, uso da terra, abastecimento de água, entre outros)	As funções dos governos locais são reduzidas em questões essenciais (como o uso da terra) e condicionadas à existência de recursos financeiros locais.
Definição clara das prerrogativas e competências da administração central e do município.	Representação dos órgãos de administração central na jurisdição territorial das autarquias. Possibilidade de controlo e participação destes no governo local (dupla administração).
Autonomia orçamental, fiscal, patrimonial, de planeamento e organização.	Autonomia administrativa, fiscal, patrimonial e de organização. Subordinação administrativa das autarquias ao princípio da “unidade do poder político”.
Apoio orçamental previsto no OGE.	Apoio orçamental previsto no OGE.
Integração das autoridades tradicionais no processo de consulta e tomada de decisão locais (nomeadamente no arbítrio de conflitos e em questões relacionadas com o uso da terra).	A participação das autoridades tradicionais é substancialmente limitada e sujeita a regulamentação ministerial.
Direito à criação de uma associação de municípios.	Não há referência ao direito de associação dos municípios.
Princípio do gradualismo: estabelecimento gradual dos municípios com base em condições socio-económicas, administrativas e de infraestrutura mínimas.	Princípio do gradualismo. A lei da criação das autarquias (elaborada, discutida e aprovada posteriormente) limita o número de autarquias na primeira fase a 33.
Tutela legal e financeira dos municípios por parte do Ministério da Administração Estatal (MAE) e do Ministério do Plano e Finanças (MPF), respectivamente.	Tutela legal e financeira dos municípios por parte de MAE e do MPF, respectivamente. A lei da tutela administrativa do Estado sobre as autarquias (elaborada, discutida e aprovada posteriormente) determina que a tutela pode ser delegada aos governos provinciais.

Desconcentração, autarcização e outras medidas de descentralização

O processo de descentralização significa, no caso específico de Moçambique, uma combinação do processo de “desconcentração e de autarcização”. Desconcentração, na medida em que o governo central tem estado a transferir alguns poderes de gestão local para os governos provinciais; um exemplo é a gestão dos recursos humanos do Estado a nível local que há dois anos passou para os governos provinciais. Prevê igualmente uma devolução de poderes, de forma gradual, aos órgãos eleitos através das autarquias, desde Junho de 1998. O processo de autarcização foi objecto de debate na Assembleia da República em Dezembro de 1996, que culminou com a aprovação da lei 2/97. Neste contexto, o aumento do espaço de decisão local, potencia em princípio um maior envolvimento dos cidadãos e das forças vivas que residem em cada uma das cidades e vilas, na gestão e resolução dos problemas de natureza local, para os quais a referida lei define as atribuições e competências.

Outras medidas de descentralização estão em curso, nomeadamente a privatização de empresas estatais e a regulamentação da actividade empresarial no domínio público. Na altura da missão a Moçambique, estava além disso em estudo a delegação a ser feita via organização dos órgãos locais do Estado (provinciais e distritais). Outras leis e regulamentos com impacto para a descentralização estavam então em vias de preparação ou de discussão, nomeadamente o regulamento da lei de terras e a lei das comunidades.

Para além do quadro legal da descentralização, há várias experiências em curso apoiadas por dadores externos e em colaboração com o governo moçambicano e órgãos locais do Estado (aos níveis provincial e distrital) destinadas a ensaiar e/ou testar formas de descentralização (administrativa, fiscal, política) em diferentes áreas, regiões e a diferentes níveis. Algumas destas experiências têm lugar fora do âmbito da municipalização e visam em particular estruturas de governo a nível provincial e distrital. Alguns exemplos concretos são referidos na segunda parte deste relatório (caixas 1, 2 e 3).

No âmbito da descentralização das políticas sectoriais, só praticamente na área da educação e saúde é que existem de facto programas de descentralização e um quadro legal mais claro, onde o que é da competência do distrito e da província é conhecido. Nos restantes sectores, a política de descentralização está ainda pouco definida.

Análise e críticas ao processo de descentralização

As cautelosas medidas de descentralização em curso, nomeadamente as primeiras eleições autárquicas, mas também outras iniciativas ao nível provincial, distrital e local ensaiadas pelo governo e dadores, são para uns um mero ensaio, cujos resultados ditarão a via a seguir. Para outros são o mínimo denominador comum de um processo que, motivado e iniciado pelas elites políticas do país, tende cada vez mais a ser visto como ‘uma coisa dos dadores’ e de algum modo imposta pela ajuda internacional que, apesar do notável crescimento económico do país, continua a representar mais de 70% do PIB de Moçambique (100% no período entre 1992 e 96, de acordo com estatísticas do Banco Mundial).

A análise interna e externa da evolução do processo de descentralização concorda em geral na regressão que este sofreu desde a lei 3/94 até à realização das eleições municipais. Para alguns esta regressão era necessária de modo a permitir reajustamentos e a preparação do terreno para a transferência e devolução de recursos e poderes. Receios de ver o país submergir em novos conflitos internos, em tribalismos ou regionalismos susceptíveis de afectar a unidade do Estado moçambicano são uma das explicações frequentemente avançadas para explicar os recuos do processo e a necessidade de gradualismo. Para outros, trata-se de um sinal da efectiva falta de vontade do governo (ou de uma parte dominante da Frelimo) em realmente descentralizar e democratizar, agudizando ainda mais a falta de confiança no Estado já muito desacreditado pelas acusações de má gestão, clientelismo e corrupção.

Uma das grandes críticas à política de descentralização, ainda que o argumento do governo seja o gradualismo do processo (sem calendário definido), reside no facto de que deixa de fora a grande maioria da população e grande parte dos recursos que permitiriam alguma autonomia das autarquias. Objecto de crítica é também o facto de a divisão administrativa ir só até ao posto administrativo (o mais baixo escalão da actual estrutura administrativa) e de não contemplar as comunidades nem envolver de alguma forma as autoridades tradicionais.

Não obstante as críticas e a decepção expressa por muitos quanto à condução do processo de descentralização e à sua evolução, e apesar de algum cepticismo nomeadamente por parte dos dadores relativamente ao futuro do processo de democratização (de que a descentralização é tida como parte integrante), a tendência mais ou menos geral é considerar que apesar de modesta a actual política de descentralização é um passo positivo no sentido de uma maior democratização e abertura política.

Actores da descentralização

Na medida em que o processo de descentralização em Moçambique se centra antes de mais na criação de autarquias locais, os actores por excelência no quadro legal da descentralização são os órgãos criados pelo processo de autarcização gradual que está em curso. No entanto, a criação de autarquias implica uma revisão e reforma do papel, funções e relacionamento com outros órgãos do Estado (locais, distritais e dos governos provinciais), bem como com outros actores locais, ainda que não institucionalizados, como é o caso das comunidades locais, das autoridades tradicionais, ONGs ou associações locais.

O papel efectivo de cada um destes actores no processo de descentralização está em muitos casos ainda por definir ou em fase de definição e depende de vários factores (legais, financeiros, humanos, etc.). As suas potencialidades serão certamente melhor avaliadas com o decorrer do processo. Dependerá sobretudo da vontade política fazer ajustamentos ao processo que permitam utilizar as potencialidades destes actores.

Importa contudo referir que são muitas e variadas as opiniões sobre o papel destes actores na descentralização: desde considerar que a ‘unidade’ base da descentralização deveria ser a comunidade local, até considerar que deveria ser o governo provincial, com variantes intermédias pelo meio (os distritos, os municípios).

Importa igualmente referir que, conforme sublinhado por muitas das pessoas entrevistadas e por vários estudos (nomeadamente sobre a descentralização, a democratização e sobre a relação Estado/sociedade civil), uma participação alargada na gestão pública, incluindo local, nunca foi incentivada pelas elites políticas coloniais ou do pós-independência. Sempre prevaleceu e prevalece uma cultura de governação “top-down” (de cima para baixo), que muito contribuiu para criar uma mentalidade de dependência e desresponsabilização dos locais face ao Estado e ao governo central, visto como o único provedor e responsável pelo bem-estar e desenvolvimento das populações. Um dos principais desafios que se apresenta aos actores da descentralização é precisamente mudar essa mentalidade no sentido de uma maior participação e responsabilização das populações locais no seu desenvolvimento.

O Município e os seus órgãos

A emenda constitucional de 1996 (lei 9/96) introduziu o Poder Local, consubstanciado na existência de autarquias locais. “O Poder Local tem como objectivo organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade e promover o desenvolvimento local e o aprofundamento da democracia, no quadro da unidade do Estado Moçambicano” (artigo 188).

O Artigo 1 da Lei 2/97 estabelece que as autarquias locais são pessoas colectivas públicas dotadas de órgãos representativos próprios que visam a prossecução dos interesses das populações respectivas, sem prejuízo dos interesses nacionais e da participação do Estado. As autarquias locais subdividem-se em Municípios e Povoações (artigos 2). Os Municípios correspondem à circunscrição territorial das cidades e vilas e as povoações à sede do posto administrativo.

As autarquias locais têm como órgãos uma *Assembleia*, dotada de poderes deliberativos, e um *órgão executivo* (Conselho municipal) que responde perante ela, nos termos fixados na lei. A assembleia é eleita por sufrágio universal. O órgão executivo da autarquia é dirigido por um presidente também eleito por sufrágio universal, directo e secreto dos residentes na respectiva circunscrição territorial (artigo 16 da Lei 2/97). Metade dos membros (vereadores) do Conselho municipal são designados pelo Presidente e metade são membros da AM. A duração do mandato dos órgãos eleitos das autarquias locais é de cinco anos.

As autarquias têm autonomia administrativa, financeira e patrimonial, podendo inclusivamente criar e receber impostos. Sendo a função tradicional fundamental da autarquia prover serviços de utilidade pública aos autarcas, o município deve ser visto como um agente catalizador do desenvolvimento económico e social local em benefício dos munícipes (residentes do município). As suas áreas de competência, ainda que pouco definidas na opinião de muitos, incluem também o ambiente, o planeamento urbano, a “qualidade de vida”. O município pode nomeadamente criar companhias municipais e serviços autónomos para a prestação de serviços públicos ou pode contratar empresas privadas ou ONGs. O município deve, aliás, orientar e apoiar a iniciativa privada, na criação e fortalecimento das micro e pequenas actividades da mesma natureza, gerando emprego e utilizando tecnologias acessíveis e de fácil apoio pelo município, com vista à angariação de mais receitas para a sobrevivência e desenvolvimento dos munícipes e do seu município.

Importa no entanto referir que, em virtude do gradualismo do processo e da necessidade de criação de infraestruturas e capacidade local, a transferência de poderes dos órgãos centrais e locais do Estado será feita pouco a pouco, durante um período de transição. Além disso, o orçamento anual e os planos de desenvolvimento locais, bem como pedidos de empréstimo do município estão sujeitos a aprovação e ratificação por parte do governo central. Segundo o Artigo 9 da Lei 2/97 as autarquias locais estão sujeitas à tutela administrativa do Estado, que pode ser delegada aos serviços competentes do governo provincial. Esta tutela consiste na verificação da legalidade dos actos administrativos dos órgãos autárquicos nos termos fixados por lei.

Para além dos limites legais da capacidade e poderes dos municípios, bem como da em geral fraca capacidade administrativa e em recursos humanos, uma fragilidade importante dos municípios é a escassez de recursos financeiros. Para poderem prestar serviços públicos e promover o desenvolvimento local, os municípios dependem sobretudo da sua capacidade de mobilizarem recursos locais que, independentemente da capacidade de colecta dos municípios, são geralmente fracos devido nomeadamente à fraca actividade económica local na maior parte dos municípios (com excepção de Maputo, e outras pequenos centros urbanos/portuários), ao baixo rendimento da maioria da população e à mais ou menos generalizada fuga ao fisco. Para apoiar as finanças locais, a legislação prevê a atribuição aos municípios de um fundo de compensação no valor de 1,5 a 3% do total de receitas anuais do Estado¹⁰. Alguns municípios beneficiam sobretudo do apoio de dadores externos, o que põe a questão da sustentabilidade a longo prazo.

Não obstante todas as limitações e falta de capacidade dos municípios, estes poderão ser não só um elemento dinamizador do desenvolvimento local, mas também dinamizador de uma maior interacção entre todos os actores interessados ou que têm um papel no desenvolvimento local, sejam eles comunidades locais, associações da sociedade civil ou representantes do sector privado local, órgãos locais/distritais/provinciais da administração central, dadores ou ONGs nacionais ou estrangeiras presentes no terreno, etc.

Os Órgãos Locais do Estado (OLE)

A par do Poder Local, a emenda constitucional de 96 consagra a existência dos órgãos locais do Estado, cujo objectivo é “a representação do Estado ao nível local, para a administração e desenvolvimento do respectivo território e contribuem para a integração e unidade nacionais” (artigo 185). São OLE os governos provinciais, as administrações distritais, dos postos administrativos e das localidades (nesta ordem hierárquica).

Largamente desacreditados, a reforma dos OLE inscreve-se no quadro da reforma administrativa em curso. “Os OLE garantem, no respectivo território, sem prejuízo da autonomia das autarquias locais, a realização de tarefas e programas económicos, sociais e culturais de interesse local e nacional,

¹⁰ Variável de município para município de acordo com o índice de população, área, nível de desenvolvimento e capacidade de colecta de impostos e taxas locais.

observando o estabelecido na Constituição, as deliberações da Assembleia da República, do Conselho de Ministros e dos órgãos do Estado do escalão superior” (artigo 186.1).

Na altura da missão a Moçambique estava ainda em curso a discussão sobre o papel dos órgãos locais do Estado no âmbito da descentralização. Estes devem:

- funcionar como órgão responsável pela planificação do desenvolvimento local e como agente principal de desenvolvimento a nível local;
- prestar serviços sociais e económicos às comunidades locais;
- estimular e organizar a participação das comunidades na solução dos seus problemas.

Para tal, é necessário e urgente o aumento de capacidade da administração local para o atendimento adequado e satisfatório ao público, em equipamento, infraestruturas e capacidade humana. É também urgente a criação de mecanismos de consulta a nível local com representação aos vários níveis (até ao bairro ou aldeia), para permitir que gradualmente se vá criando capacidade para o diálogo e negociação com os vários dadores e parceiros ao nível local.

Nesse sentido e embora sejam entidades diferentes e distintas, o papel dos OLE não difere substancialmente do das autarquias, com a principal diferença da autonomia e legitimidade destes últimos, eleitos por sufrágio universal (autonomia e legitimidade contestadas por vários e em particular pela Renamo dadas as circunstâncias em que decorreram as eleições autárquicas). Município e administração distrital coabitam inclusivamente no mesmo espaço físico, tendo estes últimos a possibilidade de controlar e participar na governação local. Apesar de as funções dos municípios e dos OLE estarem em princípio definidas, muitos consideram que a legislação é ainda muito ambígua e susceptível de gerar mais conflitos do que uma boa colaboração entre OLE e as novas entidades autónomas de governação, para além de que a autonomia dos municípios é muito relativa e a sua dependência do Estado particularmente grande nesta primeira fase da criação, instalação e funcionamento das autarquias.

O Papel dos Governos Provinciais

O governo provincial é chefiado pelo governador, entidade política, executiva e administrativa nomeada pelo Presidente da República, que preside ao Conselho executivo provincial. Este é formado por representantes (directores provinciais) da maior parte dos ministérios do governo central, nomeados pelo Ministro competente para a área em questão, muitas vezes sem consultar o governador da província, embora a lei assim o imponha. Entre outras, as funções do governo provincial incluem a supervisão, coordenação e assistência às autoridades locais. Não tem poderes legislativos nem normativos, limitando-se ao cumprimento de regras, competências e procedimentos definidos pelos órgãos centrais, e à execução das políticas centralmente definidas.

Um dos problemas que afecta particularmente os governos provinciais (e distritais) é a dupla subordinação que até hoje caracteriza a administração moçambicana. Esta consiste na subordinação (recepção de comandos e orientações; relatórios e prestação de contas) de um mesmo responsável administrativo a dois superiores hierárquicos normalmente de escalões diferentes. Por exemplo, os directores provinciais (DP) subordinam-se em termos funcionais aos governadores provinciais (subordinação horizontal), mas metodologicamente subordinam-se aos respectivos ministros (subordinação vertical). Na medida em que o DP é categorizado profissionalmente pelo seu Ministro, tende muitas vezes a respeitar as orientações e decisões do Ministro em prejuízo muitas vezes das prioridades definidas pelo governo provincial. No distrito por exemplo, o director distrital presta contas ao Administrador, mas deve também prestar contas ao seu director provincial. Mas outros apontam uma situação inversa (subordinação quase exclusiva ao governador provincial em detrimento das orientações do Ministro competente), verificando-se por vezes um desfasamento mais ou menos importante entre as políticas e prioridades definidas a nível nacional e as definidas ao nível da província.

Justificações avançadas para este tipo de situação são:

- por um lado, a concentração de poderes na pessoa do governador provincial e,
- por outro lado, o vazio político, particularmente em algumas áreas, onde não há orientações e políticas definidas e onde os tempos de espera são dificilmente conciliáveis com a urgência ou a necessidade de acção.

Muitos consideram que para gerir uma cooperação descentralizada é imprescindível reestruturar e fortalecer os governos provinciais, o que requer a revisão da lei dos governos provinciais, a definição de um quadro legal para os órgãos locais, a definição dos papéis de cada um e a atribuição de recursos humanos e financeiros que permitam ao governo provincial ter algum impacto no desenvolvimento local. Seria importante reforçar a capacidade e autonomia de gestão dos governos provinciais, em sintonia com as prioridades e opções definidas a nível nacional, e sobretudo no quadro da política de descentralização. Deveria nomeadamente caber aos governos provinciais uma maior participação na definição de políticas a aplicar na província e uma maior autoridade na coordenação dessas políticas a nível provincial e na coordenação da actuação ou envolvimento dos dadores na província, pelo que importaria desenvolver e reforçar capacidades na administração provincial.

Na altura da missão a Moçambique, existia um anteprojecto de lei sobre a reforma dos governos provinciais, mas a discussão sobre esta questão promete ser difícil e lenta, nomeadamente por causa das suas implicações políticas. São muitas as resistências a uma maior autonomia e poder dos governos provinciais, sobretudo quando muitos consideram que alguns governadores se comportam como verdadeiros 'reis', sem terem em consideração as políticas e prioridades definidas ao nível nacional ou sem prestarem contas ao governo.

Os governos provinciais deveriam, na opinião de alguns analistas locais e de alguns dadores, servir de principal eixo de ligação e articulação do Estado com os distritos, municípios e comunidades locais. No entanto, o receio de regionalismos e de ameaças à unidade nacional pesarão sobretudo e antes de mais sobre o estatuto e poderes dos governos provinciais.

O Papel das Administrações Distritais

A administração distrital repete ao nível do distrito o esquema hierárquico e funcional do governo provincial, a quem responde directamente e do qual depende. A administração distrital é chefiada pelo Administrador Distrital; este preside ao Conselho Executivo distrital, constituído por representantes (directores distritais) de alguns dos ministérios representados ao nível provincial (raramente estão todos representados).

O distrito em Moçambique foi definido como a unidade base de planeamento e desenvolvimento socio-económico do país, o que acabou por se nunca se concretizar devido aos problemas de falta de meios e capacidade a vários níveis¹¹. Num contexto predominantemente rural como é o caso de Moçambique, é ao nível do distrito que a ligação entre a descentralização e a planificação do desenvolvimento se pode fazer mais facilmente. A administração distrital, assistida pelos chefes de posto administrativos, é o escalão administrativo mais baixo da infraestrutura organizacional básica e política, onde os órgãos principais do Estado estão representados. Eles são provavelmente a unidade que tem a relação mais íntima com grupos de interesse e com a comunidade local e constituem certamente o ponto de encontro e o principal elo de ligação entre os níveis local, provincial e central¹².

As potencialidades do distrito num contexto de descentralização são contudo limitadas por problemas de vária ordem. Em muitos casos a administração distrital não é capaz de identificar os seus problemas e necessidades, de definir os seus objectivos e prioridades de desenvolvimento. As instituições de governo existentes ao nível do distrito (e frequentemente também ao nível da província) sofrem em

¹¹ Chichava e Moiane, 1998, p.18.

¹² Barnes, Ising e Weimer, 1997, p. 6.

geral de falta de formação, de experiência, de capacidade, de falta de uma cultura de governação aberta e de participação da comunidade. Além disso, o distrito é financeiramente dependente do governo provincial. Não tem orçamento; vive de subsídios cujo montante é determinado com base nas colectas feitas no distrito e que, na quase totalidade dos casos, não é sequer suficiente para a gestão corrente (pagamento de salários e despesas de funcionamento)¹³. Mas não se trata apenas de aumentar o financiamento ao distrito de modo a que adquira capacidade de investimento. Trata-se também de capacitar a administração para fazer uma programação que vá de encontro às necessidades da população e uma governação transparente. Estas são condições necessárias para credibilizar e promover uma cultura de contribuição do cidadão para o seu próprio desenvolvimento, o que permitiria reforçar também a capacidade de colecta do distrito.

Alguns consideram que deveriam ser os distritos a principal unidade de descentralização, e não os municípios (unidades com poucos recursos e demasiado limitadas em termos de número, de área geográfica e de capacidades para promoverem efectivamente um desenvolvimento local com impacto a nível nacional) nem ao nível dos governos provinciais (unidades demasiado amplas para serem capazes de promover o desenvolvimento local). Os distritos concentram a maior parte dos recursos naturais capazes de promoverem a sustentabilidade e o desenvolvimento económico e social. Além disso, tomar o distrito como a unidade de descentralização permitiria à população em geral participar na gestão e desenvolvimento local, o que não é o caso com o actual processo de descentralização.

As comunidades locais

É desejável que a descentralização se reflecta até ao nível de base de organização da população, pois o seu objectivo primário é envolver a comunidade na discussão dos seus próprios problemas, na identificação de soluções, no desenvolvimento e transformação do seu 'habitat'. Para tal deve haver um envolvimento da sociedade civil local (étnica, religiosa, líderes tradicionais, políticos, organizações, associações, círculos de interesses, etc.) no processo de desenvolvimento local. Embora não possa resolver todos os conflitos e problemas, um diálogo e participação alargados poderá ajudar a mediá-los, criar o consenso e integrar os locais no processo de tomada de decisão criando assim uma base forte para a planificação e descentralização, aproximando o Estado das comunidades locais e tornando-o mais responsável na interpretação dos anseios das comunidades no âmbito do desenvolvimento local.

A questão é como implementar a devolução do poder de gestão às comunidades locais? E que poder de gestão?

Actualmente não existe um mecanismo institucionalizado de envolvimento das comunidades na resolução dos seus problemas diários ou de participação colectiva. Há acções não planificadas muitas vezes organizadas pelas ONGs ou instituições estatais para o debate de um determinado assunto. É o caso da lei de terras, cujo debate popular foi organizado pelas ONGs aos vários níveis com apoio/colaboração de parlamentares. Várias iniciativas, muitas das quais apoiadas por dadores externos, de apoio à descentralização ao nível provincial e distrital visam igualmente a identificação, desenvolvimento e promoção de mecanismos de participação da sociedade civil e sector privado locais (ver caixas 2 e 3).

A maior parte dos mecanismos de participação comunitária existentes têm um carácter consultivo. O envolvimento das comunidades no desenvolvimento e na gestão dos recursos locais não pode contudo ser apenas na base de órgãos consultivos. Estes devem ter um poder vinculativo. Existem algumas iniciativas (fóruns de comunidades, comités distritais de desenvolvimento) para as quais não existe ainda um quadro legal, mas que se prevê poderão vir a ser institucionalizadas. A emenda Constitucional de 1996 (Lei 9/96) que introduz o poder local, e o quadro jurídico para a implantação

¹³ Dos 128 distritos de Moçambique, apenas 1 (Boane, devido ao desenvolvimento de uma actividade económica específica) é financeiramente autónomo (com receitas que cobrem o valor das despesas).

das autarquias locais (lei 2/97), ajudam a perspectivar a integração de organizações representativas da comunidade e de mecanismos de participação, pelo menos no limitado espaço geográfico dos municípios.

Alguns consideram que a experiência da organização e mobilização das populações através dos Grupos Dinamizadores de bairro e das Comissões de moradores e quarteirões¹⁴, se bem sistematizada e enriquecida, poderá eventualmente servir de base ou como exemplo para a criação de mecanismos de participação da comunidade no desenvolvimento económico e social das suas respectivas comunidades, sobretudo nas zonas urbanas. A situação nas zonas rurais é geralmente diferente, na medida em que é possível encontrar formas de organização da comunidade com características próprias. A opção por esta via implicaria contudo realizar uma reflexão profunda sobre como reconciliar algumas funções positivas realizadas pelas autoridades tradicionais no passado e algumas tarefas positivas realizadas por organizações locais e pelos grupos dinamizadores (bem como o grau de reconhecimento, credibilidade e apropriação de que estes possam eventualmente ainda gozar junto das populações). É importante rever a organização e funcionamento destas organizações e grupos à luz da institucionalização das autarquias locais de forma a facilitar a coordenação da realização de actividades que visem a satisfação das necessidades específicas das comunidades.

As Autoridades Tradicionais

A autoridade tradicional é uma expressão social e política das formas de organização local em África, cujo papel e funções foram sofrendo alterações em função das mudanças e evolução do país. Tendo emergido como autoridade legítima das populações locais, as funções do Régulo e do Induna foram transformadas e instrumentalizadas para reforçar a autoridade e controlo da administração colonial. Após a independência e com a emergência do Estado moderno, as formas de autoridade tradicional existentes foram marginalizadas, largamente ignoradas e apenas alguns régulos reconhecidos oficialmente, o que aliás levou muitos chefes tradicionais a aliarem-se à oposição¹⁵. Contudo, o espaço de organização política e social deixado vazio pela ausência ou incapacidade do Estado em se afirmar junto das comunidades locais permitiu a muitos chefes tradicionais (como a organizações religiosas, ONGs, etc.) afirmarem-se como autoridade local e à margem do Estado.

O papel da autoridade tradicional no processo de descentralização e mobilização da participação comunitária no desenvolvimento rural (não há representação tradicional nos meios urbanos) não é claro nem unânime. Muitos defendem que sendo o régulo um administrador de pessoas e não de recursos territoriais, não é por isso uma unidade de descentralização. Além disso, o grau de representatividade, legitimidade e influência de um régulo varia de comunidade para comunidade. Há no entanto, aspectos do seu funcionamento que podem ser melhorados e adaptados à evolução político-organizativa do país. Estão em curso estudos com vista a identificar os aspectos positivos que poderão ser capitalizados e enquadrados no processo de descentralização.

Para a preparação da lei 3/94 tinham já na altura sido feitos vários estudos e processos de consulta sobre e com as autoridades tradicionais (e as comunidades a que eles ‘presidiam’) para avaliar do papel que estas poderiam ter na descentralização. A lei 3/94 previa nomeadamente a integração das autoridades tradicionais no processo de consulta e tomada de decisão locais e um papel particularmente relevante no arbítrio de conflitos e em questões relacionadas com o uso da terra.

¹⁴ Sobre os Grupos Dinamizadores ver Chichava, 1997.

¹⁵ Soiri, 1999, p. 25.

A lei 2/97 limita substancialmente a participação das autoridades tradicionais e sujeita-a a regulamentação ministerial. A lei estipula (artigo 28) que:

1. o Ministro que superintende na função pública e na Administração Local do Estado, coordenará políticas de enquadramento das autoridades tradicionais e de formas de organização comunitária definidas pelas autarquias locais;
2. no desempenho das suas funções, os órgãos das autarquias locais poderão auscultar as opiniões e sugestões das autoridades tradicionais reconhecidas pelas comunidades como tais, de modo a coordenar com elas a realização de actividades que visem a satisfação das necessidades específicas das referidas comunidades.

A tendência parece pois ser a de excluir novamente da reforma administrativa as formas de governação e liderança local tradicionais, não centralistas por natureza. No âmbito das autarquias e da autonomia organizativa e administrativa de que estas dispõem, o enquadramento do régulo (reconhecido como tal pela respectiva comunidade) na gestão do desenvolvimento local poderá eventualmente ser maior (ou menor) dependendo da vontade da administração municipal.

As ONGs

O papel das ONGs (internacionais, em particular) em Moçambique é uma questão controversa. É-lhes reconhecido um papel importante na assistência às populações mais desfavorecidas e no desenvolvimento dos sectores sociais, mas o comportamento e o balanço das acções e estratégias das grandes agências de ajuda internacional não é uma questão pacífica, nem na relação com o Estado nem com as comunidades.

O número de agências presentes no país¹⁶, bem como o seu peso económico, social e estratégico, aumentou muito significativamente a partir de meados dos anos 80, numa altura em que o papel social do Estado estava em declínio. Os recursos humanos e financeiros das ONGs, especialmente as estrangeiras, excede facilmente os de muitas municipalidades e distritos, o que faz delas um parceiro particularmente importante e lhes confere uma grande autonomia (o que nem sempre facilita a colaboração com OLE, pelo contrário). Em algumas zonas do país, estas praticamente substituíram o Estado, demasiado fraco ou simplesmente ausente, algumas realizando funções mais 'tradicionais' de ajuda de emergência e assistência técnica, outras procurando fazer um desenvolvimento a mais longo prazo prestando serviços básicos à comunidade (saúde, educação, apoio social, desenvolvimento de infraestruturas), utilizando metodologias e estratégias (nomeadamente parcerias) muito diferentes de acordo com as ONGs.

Algumas ONGs procuram sobretudo apoiar a emergência de uma sociedade civil local, privilegiando as parcerias locais ou ajudando à formação de ONGs nacionais. A proliferação de ONGs nacionais que se verificou a uma dada altura em Moçambique, muitas delas artificiais, sem qualquer ligação com as comunidades locais, demasiado dependentes das agências internacionais e pouco transparentes, levaram a que muitas agências internacionais optassem por outras parcerias (com grupos de base, cooperativas, associações de mulheres, grupos de interesse, etc.). Algumas estabeleceram ou procuram estabelecer uma efectiva relação de confiança e colaboração com as comunidades locais, com base em metodologias participativas. Mas também neste caso as experiências são muito diferentes, algumas com sucesso outras não, nem sempre a prática correspondendo ou demonstrando a teoria, como nem sempre é o tipo de parceria que garante a sustentabilidade dos projectos ou programas.

¹⁶ A LINK (1998) lista mais de 500 ONGs, nacionais e estrangeiras, presentes em Moçambique. O número de agências nacionais aumentou significativamente a partir de 1990 devido por um lado a pressões económicas, políticas e sociais dentro de Moçambique e, por outro lado, à procura por parte das agências internacionais de veículos de implementação dos seus programas de desenvolvimento.

No que respeita às relações entre as ONGs e o Estado (a nível central ou local), elas são geralmente difíceis, senão conflituosas. O Estado queixa-se da falta de diálogo, sobretudo em questões de princípios, valores, estratégias e políticas de desenvolvimento, o que faz das agências parceiros silenciosos, e às vezes quase que opostos aos programas centralmente definidos pelo Estado. As ONGs por sua vez queixam-se da natureza de classe do Estado, do centralismo e ineficiência que muito dificulta o trabalho com a administração local, da corrupção, do desenraizamento cultural dos detentores do poder político, da falta de abertura democrática em geral¹⁷. A relação é tanto mais difícil quanto o Estado é frágil e dependente da ajuda externa, de que as ONGs são um veículo, e as ONGs economicamente poderosas. Mas não são apenas estas assimetrias que podem explicar as dificuldades de relacionamento e diálogo entre as ONGs e o Estado moçambicano. Questões como a falta de capacidade e de vontade política, quer por parte do Estado quer das ONGs (nacionais e estrangeiras), podem igualmente explicar estas dificuldades de relacionamento e ausência de diálogo. Embora a atitude de muitas ONGs, sobretudo de ONGs para o desenvolvimento, face ao Estado tenda a mudar no sentido da necessidade de maior diálogo e colaboração e na medida da abertura e democratização do Estado, nem sempre a passagem à prática se revela fácil ou conforme às necessidades e expectativas, levantando muitas vezes a questão da independência e credibilidade das ONGs. A discussão da Lei de Terras (ver também parte II.2) é um dos exemplos ilustrativos das potencialidades da colaboração e diálogo entre ONGs (nacionais neste caso) e instituições do Estado, bem como da capacidade existente por parte de ONGs nacionais em promover e participar num debate do género a nível nacional. Ainda que o resultado possa não ser totalmente satisfatório para a sociedade civil, a Lei reflecte pelo menos em parte a vontade da sociedade civil e fez desta um parceiro/actor incontornável no debate sobre a questão. Por parte do Estado, há tentativas de integrar a acção das ONGs nos planos nacionais, através de uma provisão e controlo das suas actividades. Desde 1995 que o governo tem vindo a apresentar propostas de códigos legais para a regulamentação das actividades das ONGs, seus direitos e deveres, mas tem até agora encontrado forte oposição por parte das ONGs, particularmente estrangeiras, que vêm a atitude e propostas do governo mais como uma tentativa de controlo das suas acções do que uma abertura para um efectivo diálogo e participação das ONGs na planificação e formulação de políticas de desenvolvimento. Outro problema é qual a instituição do Estado que, ao nível nacional, teria capacidade (e legitimidade no seio da administração) para servir de interlocutor das ONGs e veículo para a troca de informação entre o governo central, OLE e ONGs. A descentralização coloca ainda outras questões, nomeadamente a dos órgãos que a nível provincial e local devem servir de interlocutores e coordenadores das acções das ONGs a nível regional e local.

Apesar do balanço muito variável das experiências e actividades das ONGs em Moçambique, estas têm desempenhado, apesar das muitas críticas que lhes possam ser feitas, um papel importante na assistência e no desenvolvimento das populações mais necessitadas em Moçambique e por vezes a única assistência às comunidades de zonas mais remotas. Importa porém que as ONGs tenham a vontade política e o distanciamento necessário para se posicionarem como ‘facilitadores’ do processo de descentralização. Algumas ONGs estão já envolvidas no apoio ao diálogo e colaboração entre actores estatais, privados e sociedade civil ao nível das comunidades locais e no apoio à capacitação destes actores para a participação no desenvolvimento local. É talvez ao nível da capacitação (a vários níveis e com os vários actores) que as ONGs podem desempenhar um papel particularmente importante no apoio à descentralização, desde que numa óptica de efectivo apoio à descentralização e não na perspectiva de servir os interesses e estratégias dosadores.

¹⁷ Adam e Coimbra, 1997.

Abordagens Participativas e Cooperação Descentralizada no Apoio à Descentralização em Moçambique

O conceito de cooperação descentralizada em Moçambique. Que relação com a descentralização?

O conceito de cooperação descentralizada (CD) em Moçambique, tal como noutros países do Sul mas também do Norte, é em geral pouco conhecido ou sujeito a diferentes interpretações. Há uma certa confusão e ambiguidade sobre o significado do termo, muitas vezes associado a uma cooperação directa entre dadores e ONGs ou comunidades locais à margem do Estado e seus representantes, ou entre dadores e actores descentralizados. Não há uma noção clara sobre o que é, como se faz e as eventuais vantagens e/ou desvantagens. Por exemplo, as geminações entre cidades ou a cooperação directa entre dadores e governos provinciais ou municípios em Moçambique são por vezes apontados como exemplos de CD, sem no entanto haver a preocupação de olhar para outros aspectos dessa cooperação que, juntamente com o tipo de actores envolvidos, marcam a diferença de abordagem da cooperação descentralizada.

O conceito de CD está inscrito na cooperação entre Moçambique e a União Europeia (UE) no quadro da Convenção de Lomé, no âmbito do Programa Indicativo Nacional (PIN)¹⁸. Contudo, num texto publicado num boletim do MAE Especial sobre a cooperação descentralizada (não encontramos outros documentos provenientes da administração onde a questão seja tratada, para além do PIN no quadro de Lomé) esta não é necessariamente associada à cooperação com a UE. Não há sequer referência à convenção de Lomé. A CD é tratada como uma questão que respeita à cooperação com os dadores em geral e que sobretudo deve ser enquadrada no contexto e situação específica de Moçambique e não apenas na perspectiva das ‘tendências’ da cooperação internacional ou dos interesses e estratégias dos dadores.

O texto refere nomeadamente a ausência de uma política de CD em Moçambique e de legislação específica nesse sentido. A natureza do Estado moçambicano, ainda em fase de consolidação e apenas saído de uma longa guerra civil, e a fase ainda embrionária do processo de descentralização são apontados como justificação para uma política que privilegia e deverá continuar a privilegiar no futuro imediato uma cooperação ‘tradicional’ por oposição à cooperação descentralizada. De acordo com esta interpretação, a ligação entre CD e descentralização não existe ou pode apenas existir numa fase posterior, mais avançada, do processo de descentralização. Traduz igualmente alguns receios de fragilização ou perda de controlo do Estado, na medida em que vê na CD um meio de reforçar sobretudo os meios e capacidades de actores não-estatais ou de órgãos da administração local, reforçando a autonomia destes e antecipando-se à própria descentralização quando esta se encontra ainda numa fase embrionária e que o governo pretende tenha lugar de forma gradual (e controlável). Ou talvez esta interpretação da CD em Moçambique seja apenas o reflexo da desconfiança da administração face a mais uma proposta (ou tentativa de ‘imposição’?) dos dadores, apontando para a necessidade dos próprios dadores reverem as suas práticas de cooperação. Refere nomeadamente que os obstáculos a uma efectiva CD advêm também das práticas centralizadoras dos dadores: decisões tomadas longe do terreno, sem consulta e participação das partes interessadas, sem uma perspectiva integrada do desenvolvimento, e segundo uma lógica de assistencialismo que não cria ou procura condições de sustentabilidade; acções de curto prazo; procedimentos complexos e desfasados da realidade e capacidades no terreno.

¹⁸ A IV Convenção de Lomé revista em 1995 prevê vários tipos de modalidades de financiamento a programas de cooperação descentralizada: inclusão pelos Estados ACP de programas específicos no NIP; participação de actores descentralizados na execução dos programas de governo no âmbito do NIP; atribuição de uma percentagem do NIP para actividades de CD. Os Estados ACP e a UE acordaram também numa declaração sobre a consulta e informação dos agentes de desenvolvimento com vista à participação de actores descentralizados na implementação de programas. Estas medidas cabem ao governo do Estado ACP e a sua aplicação está em última análise dependente da vontade deste em promover e apoiar de facto uma cooperação descentralizada.

Se por um lado, o boletim do MAE traduz uma certa desconfiança e muitas reticências à validade da CD para Moçambique, por outro lado enumera o que considera são aspectos positivos da CD: reduzir os desequilíbrios regionais e potenciar um desenvolvimento local sustentável, pela capacitação dos actores envolvidos, pelo reforço institucional, por uma utilização mais eficaz e uma priorização mais realista dos fundos disponíveis, pela maior participação, responsabilização e colaboração entre actores locais nos programas de desenvolvimento, e por um aumento de recursos para o desenvolvimento local. Neste sentido, até que ponto é ainda sustentável a afirmação anterior de que a cooperação descentralizada não convém a um processo de descentralização ainda embrionário ?

Não obstante as ambiguidades, confusões e pouca difusão de que o conceito de CD goza em Moçambique, e de a sua articulação no apoio à descentralização ser uma prática pouco corrente, existem contudo várias e diferentes experiências de cooperação descentralizada em curso no país (ainda que nem sempre designadas com este nome) em articulação com o apoio à descentralização. Apesar de serem na sua maioria impulsionadas pelos dadores, o governo parece, nalguns casos, querer internalizá-las (ou é levado a tal). Alguns exemplos de iniciativas criadas ou 'adoptadas' pelo governo ou resultantes de dinâmicas internas são referidas no ponto seguinte e, no ponto 3 desta secção do texto, as actividades de alguns dadores em matéria de CD e descentralização.

Algumas iniciativas e mudanças internas em matéria de cooperação descentralizada e descentralização.

É possível verificar em Moçambique uma evolução no sentido de abordagens mais integrais do desenvolvimento local. A prática está longe de ser generalizada, mas existe. Nalguns casos, resultam de iniciativas da sociedade civil, noutros do próprio governo. Muitas vezes contam com o apoio ou têm origem na política dos dadores, e nalguns casos são assumidas pelo governo e transformadas em instrumento de políticas governamentais.

Instituto de Desenvolvimento Rural (INDER)

Um dos exemplos interessantes e relevantes na perspectiva da ligação entre o processo de descentralização e a CD, é o INDER, uma instituição pública criada por decreto presidencial, cujos objectivos são:

- aconselhar sobre e realizar a promoção da participação comunitária no desenvolvimento rural;
- promover a descentralização da tomada de decisões; e
- promover a coordenação inter-sectorial das acções de desenvolvimento rural.

O INDER tem funções de observatório (recolha de informação e documentação), de aconselhamento quando há intenção de intervenção sectorial ou inter-sectorial e, em menor medida, de experimentação (estudo local). Privilegia a colaboração entre vários actores: a população local, as autoridades administrativas de carácter territorial (administração local, municipal, distrital ou provincial, órgãos autárquicos), as autoridades sectoriais, a sociedade civil (ONGs, organizações comunitárias, etc.) e o sector privado. A intervenção dos vários actores está balizada por legislação governamental aprovada em princípios de 1998.

O Inder é contraparte ou colabora em vários programas apoiados por dadores externos (nomeadamente CE, PNUD, Banco Mundial, IFAD, Usaid, Norad) no âmbito do apoio à descentralização e promoção de abordagens participativas para o desenvolvimento local, nomeadamente no aconselhamento, desenvolvimento e em alguns casos na execução de micro-projectos. Um dos quatro programas do Plano de Acção Rural do Inder é o programa de micro-projectos (os outros são: microfinanças; associativismo, organizações locais e comunicação rural; e gestão comunitária de recursos naturais). O

programa de micro-projectos “consiste em envolver inicialmente pelo menos 20 distritos e 100 comunidades rurais no processo de identificação, implementação e manutenção de investimentos públicos e em apoiar o estabelecimento de normas descentralizadas para fluxos financeiros”¹⁹. Visa reforçar a participação da comunidade na identificação e implementação de intervenções sectoriais para que haja uma maior coincidência entre os investimentos públicos e as necessidades consideradas prioritárias pelas comunidades rurais. De natureza multisectorial e descentralizado, o programa de micro-projectos “implica a descentralização do poder de decisão para o nível distrital e de comunidade, o que requer o estabelecimento de metodologias de planificação participativa, de modalidades de execução dos investimentos e de mecanismos institucionais que promovam a responsabilização dos órgãos governativos locais e das comunidades beneficiárias em relação à operação e manutenção dos empreendimentos”²⁰.

Na altura da missão a Moçambique, a CE e o Inder estavam a preparar um novo programa de micro-projectos. Estava nessa altura a ser criada no seio do Inder uma unidade de micro-projectos que assistirá o Inder na formulação, monitorização e acompanhamento dos micro-projectos financiados pelos vários dadores, na coordenação com os programas provinciais e que deverá também estabelecer critérios de elegibilidade para a selecção dos parceiros que farão a implementação dos micro-projectos (geralmente feita por ONGs). Estava também em preparação a constituição de um Grupo de Referência multisectorial, presidido pelo Inder, com carácter consultivo e de acessoria, com vista a facilitar a compatibilização e coordenação entre as políticas sectoriais e as intervenções no quadro do programa de micro-projectos do Inder.

Fundos distritais para a cooperação descentralizada

Também designados por Fundos de Desenvolvimento Comunitário ou Fundos de Desenvolvimento Local, o princípio é o mesmo: a criação de um fundo destinado a financiar acções de desenvolvimento comunitário/local, em particular nas zonas rurais, com o envolvimento e participação das comunidades beneficiárias.

Estes fundos pretendem nomeadamente potenciar uma cooperação descentralizada no âmbito da descentralização em curso, promovendo o desenvolvimento de mecanismos de cooperação descentralizada e capacitando comunidades e organizações locais (ONGs, sector privado, etc.) para uma participação activa no desenvolvimento local (identificação, execução e controlo de acções de desenvolvimento).

De acordo com a legislação vigente existem apenas dois orçamentos: central e provincial. Os distritos não têm orçamento. Funcionam com base em subsídios mensais que servem essencialmente para pagar salários e, quando muito, permitir um funcionamento mínimo. Raramente o distrito dispõe de fundos para investimento. Recentemente foi atribuído à província um orçamento de investimento para a realização de projectos locais, que deverá permitir aos distritos identificar, financiar e executar investimentos no sector público local. Trata-se por um lado de promover a descentralização pela capacitação dos governos distritais na realização de projectos de investimento, prestação de serviços sociais e económicos de base em colaboração com as comunidades, ONGs e eventualmente com o sector privado local. Trata-se também de beneficiar as comunidades, particularmente as mais desfavorecidas, por meio de investimentos nos sectores económico e social. Os objectivos a longo prazo são o crescimento económico sustentável e o alívio da pobreza.

Ainda que estes fundos sejam em geral financiados pelos países dadores, importa sublinhar a sua internalização e enquadramento no quadro legal de Moçambique, na medida em que a longo prazo o que se pretende é que o financiamento dos dadores seja gradualmente assumido pelo Estado.

¹⁹ Inder - Programa de micro-projectos. *Grupo de Referência*. Op. cit., p. 1.

²⁰ Idem, pp. 1 e 2.

É este o instrumento que é usado no programa de planificação e financiamento descentralizado em Nampula (ver caixa 2), bem como no apoio da Norad ao desenvolvimento rural em Cabo Delgado e em outros micro-projectos. O regulamento interno do fundo de desenvolvimento comunitário para a província de Cabo Delgado²¹ determina por exemplo que:

- os fundos devem ser atribuídos “com base nas prioridades definidas pelas comunidades rurais, compatibilizadas com as políticas de desenvolvimento sectorial definidas pelo governo provincial e, tomando em consideração a disponibilidade financeira de outros dadores ou fontes para o programa do governo provincial” (artigo 3, al. 1);
- os projectos a financiar, para serem elegíveis, devem nomeadamente surgir de uma iniciativa local apresentada por uma comunidade, ter impacto na vida económica e social da mesma, responder a uma necessidade prioritária demonstrada, ser exequível e contar com a participação activa da comunidade beneficiária, demonstrar mecanismos adequados para garantir a sua manutenção e operação a longo prazo (artigo 3, al. 2);
- de entre os 4 órgãos do FDC, é primeiramente na Assembleia Geral que representantes das comunidades, de organizações comunitárias, personalidades da sociedade civil se encontram em igualdade de poderes com representantes administrativos locais e distritais. A AG aprova os projectos, acompanha as várias fases da sua execução, faz a avaliação dos mesmos e elege os membros do Comité de Gestão, o órgão mais directamente responsável pela operacionalização das várias fases do ciclo de um projecto, presidido pelo Administrador Principal. As decisões tomadas ao nível da AG carecem no entanto de ratificação por parte do Conselho Executivo do Distrito (Administrador principal e directores distritais). Há ainda um Comité de Supervisão (coordenador do programa de reabilitação rural e directores provinciais), que acompanha a execução dos projectos e verifica se os fundos são utilizados de forma correcta (artigos 4 e 5);
- a contribuição da comunidade (materiais locais, mão-de-obra, etc.) é uma pré-condição para o financiamento (artigo 7, al.1).

Não foi possível comparar os vários regulamentos de utilização destes fundos, nem tão-pouco a sua utilização. Das informações recolhidas há, contudo, alguns problemas que foram identificados:

- disputas entre a província e o distrito sobre o que é prioritário para o desenvolvimento local (nomeadamente no que diz respeito à reabilitação de infraestruturas locais), que podem deitar por terra quaisquer tentativas de promover um desenvolvimento participado e a confiança e diálogo entre comunidades e o Estado;
- falta de capacidade local (humana e em meios) para gerir os fundos. Em alguns distritos nem existem bancos para depositar os fundos atribuídos;
- riscos de má gestão e corrupção. Até aqui apontado sobretudo como um problema particularmente grave nos níveis superiores da administração, alguns receiam que a atribuição aos distritos de um orçamento (facilmente muito superior aos fundos que estes normalmente dispunham²²) sirva apenas para alastrar o problema e descredibilizar o apoio dos dadores ao desenvolvimento local e formas de cooperação descentralizada.

Iniciativas de capacitação e participação das comunidades

Outras iniciativas interessantes para a descentralização e numa óptica de articulação com a cooperação descentralizada visam a capacitação das comunidades locais e o seu envolvimento e participação no desenvolvimento local. É, por exemplo, o caso da dinâmica gerada em torno da questão da lei de

²¹ Regulamento do funcionamento do Fundo de Desenvolvimento Comunitário. Programa de reabilitação rural de Cabo Delgado, financiado pela Norad. 1996.

²² No âmbito do programa de planificação e financiamento descentralizado em Nampula, a Holanda ofereceu a cada distrito 75000 US\$ por ano, com a única limitação de que 40% seja para investimentos não-estatais. Os restantes 60% devem ser investidos em áreas e actividades que o Estado deveria assegurar. O montante oferecido representa na maior parte dos casos 70 vezes mais do que o orçamento existente para cada distrito.

terras, que envolveu nomeadamente organizações não-governamentais nacionais²³ numa ampla consulta e debate com as comunidades rurais e numa canalização desses debates para as discussões sobre a lei no seio do Parlamento moçambicano e do governo.

Ajuda externa ao processo de descentralização e cooperação descentralizada.

Embora o processo de descentralização seja uma iniciativa moçambicana e não uma imposição ou exclusivamente uma política dos dadores, o apoio à descentralização rapidamente se tornou numa das principais prioridades para muitos dadores presentes em Moçambique, ao ponto de serem por vezes ‘acusados’ de ou criticados por quererem ‘conduzir’ o processo. Porém, enquanto numa primeira fase da discussão do processo de descentralização, os dadores possam efectivamente ter tido mais ou menos influência na concepção e condução do processo (a par com a influência que alguns tiveram no processo de paz), presentemente a sua atitude é de maior distanciamento e algum cepticismo face à evolução do mesmo, o que demonstra claramente que os dadores não controlavam nem controlam o processo²⁴. Isto não significa que os dadores se retiraram no apoio à descentralização em Moçambique, mas implica para muitos uma mudança de prioridade e sobretudo uma mudança na estratégia de apoio à descentralização.

Importa contudo sublinhar que nem todos os dadores têm a mesma concepção do que deve ser o processo de descentralização em Moçambique e, conseqüentemente, nem todos têm as mesmas prioridades e objectivos no apoio à descentralização. Par uns, a descentralização é antes de mais uma estratégia de desenvolvimento. Deverá permitir sobretudo uma melhor governação, uma utilização mais efectiva e eficiente dos recursos disponíveis, bem como dar uma resposta aos desníveis regionais de desenvolvimento. Nesse sentido, alguns dadores tendem a priorizar a descentralização administrativa. Outros vêm na descentralização sobretudo uma etapa do processo de democratização e pacificação do país, na medida em que abre novas perspectivas para a partilha do poder, para o envolvimento da oposição na gestão interna, e promove uma maior participação dos cidadãos no desenvolvimento local. Nesse sentido, alguns dadores privilegiam uma efectiva devolução de poderes de decisão, de controlo e de gestão dos recursos locais.

Tão-pouco existem entre os dadores critérios mínimos de apoio ao processo, como nem todos têm a mesma estratégia. Enquanto alguns privilegiam o desenvolvimento de capacidades ao nível da administração (central e local), outros privilegiam a capacitação dos actores da sociedade civil e sector privado locais, ou ainda a articulação e institucionalização de relações entre a administração (aos vários níveis) e os actores locais não-estatais.

De qualquer modo, é difícil avaliar o apoio efectivo dos dadores ao processo de descentralização, na medida em que este não se traduz necessária e exclusivamente no apoio às eleições locais, à reforma administrativa ou ao estabelecimento e funcionamento das autarquias. O apoio sectorial, o apoio ao desenvolvimento de capacidades, ao desenvolvimento institucional, a determinados programas especiais (por ex. desenvolvimento do sector privado local, da sociedade civil local, etc.) são geralmente perspectivados também numa óptica de apoio ao processo de descentralização. Neste sentido e enquanto tema abrangente e *cross-cutting*, a maior parte dos programas de apoio dos dadores a Moçambique inclui de algum modo o apoio ao processo de descentralização.

²³ A ORAM (Associação Rural de Ajuda Mútua), entre outras organizações e personalidades, esteve envolvida num amplo debate sobre a lei de terras na fase de elaboração e, posteriormente, na divulgação da mesma a nível nacional, provincial e local.

²⁴ Não obstante o distanciamento e recuo dos dadores no apoio ao processo de descentralização em geral, as eleições autárquicas foram na sua quase totalidade financiadas pela UE, apesar das condições em que estas se realizaram não corresponderem às condições inicialmente requeridas pelos dadores (o consenso entre os principais partidos) para apoiarem as eleições.

O que é questionável, entre outros aspectos, no apoio dosadores à descentralização é a sua própria capacidade e vontade política em adaptarem as suas políticas e estratégias às necessidades de efectivo apoio ao processo de descentralização. Até que ponto osadores estão empenhados em descentralizar a sua própria gestão e definição de programas de apoio à descentralização? Até que ponto procuram envolver na elaboração, gestão e financiamento dos seus programas, para além da administração central, também entidades e comunidades locais?

Comissão Europeia (CE)

A CE tem vindo a apoiar o processo de descentralização em Moçambique, no âmbito dos objectivos que a CE assumiu como prioritários (e que concordam de uma forma geral com os definidos pelo governo de Moçambique) de apoio ao processo de pacificação e democratização do país, ao desenvolvimento socio-económico (com a participação dos principais beneficiários, nomeadamente das comunidades locais, e o apoio ao desenvolvimento do sector privado), ao reforço de uma boa governação.

O PIN no âmbito do VIII Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED)²⁵ reafirma o apoio da UE ao processo de descentralização, nomeadamente ao programa de reformas da administração pública (que integra a “progressiva desconcentração de poderes para os órgãos locais do Estado, bem como a gradual descentralização a favor das autarquias locais”), na medida em que permite ou contribui para uma maior participação e integração dos cidadãos no processo de desenvolvimento económico e social. As referências do PIN à participação dos cidadãos, e nomeadamente das comunidades, são aliás frequentes quer no âmbito das reformas do processo governativo e da descentralização em geral, quer no âmbito de programas mais específicos (por exemplo, de desenvolvimento rural integrado como é o caso do PROAGRI, de protecção do meio ambiente e recursos naturais, etc.), e de uma forma geral no processo de desenvolvimento socio-económico. A cooperação descentralizada é neste âmbito um dos instrumentos da cooperação financeira a que a CE recorrerá. Não há uma referência directa à utilização da cooperação descentralizada no apoio ao processo de descentralização. Contudo, as frequentes referências à participação das comunidades locais, ao apoio institucional, à capacitação dos vários actores pode ser entendida como uma referência implícita à cooperação descentralizada ou a alguma integração do tipo de abordagem que caracteriza a CD no apoio à descentralização.

Nas actividades e programas desenvolvidos/financiados pela CE nos últimos anos no âmbito do apoio (directo ou indirecto) à descentralização em Moçambique, incluem-se:

- apoio à descentralização em matéria de políticas sectoriais, nomeadamente pela capacitação das entidades provinciais e distritais responsáveis pela gestão da rede de saúde pública na Zambézia (ver caixa 1);
- apoio aos órgãos eleitorais para a realização das eleições locais;
- os programas de micro-projectos que visam geralmente o desenvolvimento socio-económico local, a capacitação das comunidades e entidades locais, o desenvolvimento de mecanismos de participação comunitária no desenvolvimento local;
- apoio ao LINK (fórum de todas as ONGs presentes em Moçambique) para a informação, documentação e capacitação de ONGs nacionais e locais.

Nalguns destes programas de apoio comunitário ao processo de descentralização, ou que podem ser vistos também (ainda que não exclusivamente) nessa perspectiva, está também integrado o apoio à cooperação descentralizada. É o caso do programa da rede de saúde da Zambézia ou do PROAGRI (apoiado no âmbito do VIII FED) com o objectivo de “promover o desenvolvimento integrado das comunidades, promover a sua participação na vida económica e social local e nacional”²⁶. Ambos os

²⁵ O Programa Indicativo Nacional, acordado entre a União e o governo de Moçambique, estabelece para um período de 5 anos o apoio e política de cooperação da UE para Moçambique.

²⁶ PIN, ponto II.1.1.

programas se enquadram também ou antes de mais no apoio comunitário à descentralização sectorial. É também e sobretudo o caso dos micro-projectos realizados no quadro do anterior PIN (nem sempre bem sucedidos como parece ter sido o caso dos micro-projectos de Gaza²⁷) e do novo (IV) programa de micro-projectos que estava a ser definido na altura da missão a Moçambique (ver quadro 2).

Com vista a ampliar os seus conhecimentos sobre micro-projectos e melhorar o desenho de novos programas, o Inder realizou um estudo sobre alguns programas de micro-projectos (na sua maioria multisectoriais) em curso ou já realizados em diversas regiões do país, com diferente tipo e origem de financiamento e implementados por diferentes tipos de agências. Uma das constatações deste estudo é que não obstante um entendimento comum por parte das agências implementadoras sobre o quadro conceptual dos micro-projectos, a execução dos mesmos revela grandes diferenças e muitas vezes falta de consistência com os objectivos e princípios metodológicos dos micro-projectos. Este desfazamento entre o conceito e a prática prende-se, segundo este estudo, com motivos vários, nomeadamente:

- a tendência para os objectivos das instituições sectoriais do governo se sobrepor aos das comunidades rurais, marginalizando muitas vezes a participação destas no processo de planeamento e implementação e muitas vezes sem condições ou garantias de sustentabilidade;
- a falta de uma análise de conjunto e integrada das prioridades do desenvolvimento local e de uma avaliação sobre a sustentabilidade das iniciativas, nomeadamente nalguns casos de micro-projectos para geração ou aumento da actividade económica por iniciativa das agências ou dos beneficiários;
- a falta de clareza e de entendimento sobre os objectivos, metodologias e critérios específicos dos micro-projectos por parte da administração e comunidades locais;
- a falta de experiência e preparação dos actores locais no planeamento e gestão de intervenções socio-económicas e do tipo de parcerias que pressupõem os micro-projectos;
- a curta duração dos projectos que pressiona muitas vezes as agências a apresentarem despesas e resultados em detrimento dos princípios de descentralização, participação e sustentabilidade, sobretudo quando há falta de capacidade por parte da administração e das comunidades²⁸.

²⁷ Não nos foi contado possível aprofundar o porquê dos problemas verificados com os micro-projectos de Gaza.

²⁸ Inder - Programa de micro-projectos. Abril de 1999. *Estudo sobre algumas experiências de micro-projectos em Moçambique*. Relatório Final. Maputo.

Quadro 2 – Lomé IV Programa de micro-projectos (PMP) ²⁹

<i>O que são os micro-projectos?</i>	Modalidades flexíveis e abertas de financiamento de iniciativas (geralmente nos sectores da educação, saúde, infra-estruturas públicas, criação ou aumento da actividade económica e emprego) identificadas como prioritárias pelos beneficiários, planificadas e implementadas a nível comunitário e distrital. O PMP pretende ser um quadro de referência geral sobre objectivos e resultados, sectores prioritários de intervenção, beneficiários e participantes, quadro institucional, procedimentos e recursos disponíveis.
<i>Financiamento</i>	4,8 MEuros do VIII FED, no âmbito do PIN, para 4 programas em 4 regiões, para um custo total de 6 MEuros. As agências/entidades implementadoras deverão compartilhar dos custos e as comunidades beneficiárias contribuir em material, mão-de-obra ou financeiramente (no correspondente a 25% do custo total de cada micro-projecto). A estimativa dos custos em assistência técnica é de 15% do total (19% se incluirmos as despesas de equipamento e administração).
<i>Seleção, Aprovação e Coordenação</i>	Pelo Ordenador Nacional, a CE e o Inder. O Inder é responsável pelo acompanhamento e coordenação dos micro-projectos, com assistência técnica financiada pela CE. Para o efeito o Inder criou uma unidade de micro-projectos e um grupo de referência (ver ponto II.2), este último com o objectivo de contribuir nomeadamente para uma melhor informação e coordenação inter-sectorial.
<i>Princípios metodológicos</i>	Descentralização de recursos. Participação das comunidades rurais no planeamento e implementação das iniciativas. São geralmente consideradas condições básicas de um micro-projecto, para além da participação dos beneficiários ao longo de todo o ciclo de investimento, a sustentabilidade e a pequena envergadura do projecto (em termos de custo e tempo de realização).
<i>Objectivos</i>	Restabelecer o tecido socio-económico local em zonas rurais, reforçar a capacidade institucional e descentralizar a tomada de decisões, pela capacitação e responsabilização dos actores de desenvolvimento local e a criação ou desenvolvimento de mecanismos de participação comunitária.
<i>Duração</i>	30 meses, a partir de Janeiro de 1999 (24 meses para implementação); mas uma grande parte dos novos PMP são uma continuidade de programas anteriores (em termos de regiões, sectores de actividade, abordagens e/ou agências implementadoras).
<i>Ligação com a CD e o apoio à descentralização</i>	Elementos da abordagem CD e objectivos da descentralização estão ambos patentes pelo menos no quadro conceptual (princípios metodológicos e objectivos). Integra uma componente mais ou menos importante de capacitação dos e diálogo entre os vários actores do desenvolvimento local, bem como de desenvolvimento institucional.
<i>Entidade implementadora</i>	Seleccionada de acordo com critérios de elegibilidade estabelecidos pela unidade de micro-projectos do Inder, com base em estudos e experiências anteriores e de acordo com os princípios, objectivos e contexto de aplicação dos micro-projectos. As entidades implementadoras são geralmente ONGs, já presentes/implantadas na região em questão. Conjuntamente com as comunidades e as autoridades locais apoiam a identificação dos projectos, implementação e gestão dos mesmos em estreita colaboração com os actores locais e de acordo com metodologias participativas e divisão de responsabilidades.

É essencialmente nos aspectos de capacitação, de criação/desenvolvimento de mecanismos de participação e em parte no apoio ao desenvolvimento socio-económico local que, no apoio comunitário, a abordagem da CD é considerada na perspectiva do apoio à descentralização. Mas há alguma tentativa de encadeamento dos micro-projectos com outros programas de apoio à descentralização? Procura-se conciliar, nas mesmas áreas geográficas e de actividade, a capacitação e criação de mecanismos participativos ao nível comunitário/local com a capacitação das estruturas administrativas distritais e provinciais para uma gestão e tomada de decisão mais participativas? A

²⁹ Ordenador Nacional de Moçambique e CE. 1998. *Microprojects Financing Agreement. Financing proposal.*

coordenação entre dadores procura ou permite (e até que ponto) a complementaridade a estes níveis (da hierarquia administrativa), para além da complementaridade entre sectores ou regiões? Se tomarmos como exemplo o projecto de reabilitação do sistema de saúde rural na província da Zambézia (ver caixa 1), e de acordo com a informação consultada, estes elementos de ligação são pouco perceptíveis apesar de se terem realizado ou estarem em curso na província programas de micro-projectos, nomeadamente um no âmbito do VII FED e outro de reabilitação rural pelo Banco Mundial e o Inder. É no entanto importante assinalar no âmbito do IV programa de micro-projectos, por um lado, uma preocupação crescente com o apoio à descentralização na sua concepção, metodologias e implementação e, por outro lado, uma evolução dos PMP que tende a afastá-los da simples e imediata 'lógica projecto' e os aproxima da lógica e metodologias dos programas de cooperação descentralizada.

De uma forma mais geral, a lógica dos apoios comunitários no âmbito da descentralização e na utilização da cooperação descentralizada para esse fim parece ser a de experimentação de abordagens diferentes, de acordo com os contextos, as áreas (geográficas e sectoriais) e o tipo de programas. No caso do sector da saúde na Zambézia (o exemplo aqui desenvolvido), o acento é sobretudo no reforço das capacidades e poderes do governo provincial.

Mas o que é que determina a escolha do tipo de abordagem para um determinado projecto? Esta é em parte determinada por factores inerentes ao funcionamento e políticas da UE, nomeadamente os elevados montantes financeiros destinados ao projecto, o tempo limitado para a sua realização, a pressão para o desembolso (muitas vezes entendida ou assumida como sinónimo de boa execução). A própria capacidade administrativa e de decisão (geralmente considerada limitada) da delegação da CE no país pode igualmente influir na escolha do tipo de abordagem. Outro factor que condiciona o tipo de abordagem tem a ver com os objectivos que a cooperação europeia considera como prioritários e que procura reflectir na sua política de ajuda ao desenvolvimento. Acontece porém que estes objectivos mudam (como muda muitas vezes o contexto da implementação do projecto) e nem sempre são os mesmos na altura da elaboração da proposta e no momento da sua implementação, sobretudo quando entre um e outro há um lapso de tempo de muitos meses, o que acontece frequentemente. A este propósito, importa referir que uma das críticas que aqueles que têm a responsabilidade pela gestão dos programas comunitários no país por vezes fazem é a constante mudança de prioridades das políticas europeias de desenvolvimento.

Alguns consideram que a UE é uma estrutura demasiado complexa e centralizada para poder fazer uma abordagem do tipo cooperação descentralizada, além dos problemas de capacidade das delegações. Para outros, nomeadamente no seio da CE, a questão não é ou não deve ser como é que a CE pode gerir abordagens tão complexas como a CD, mas a de encontrar parceiros (ONGs ou outras entidades independentes) com capacidade para o fazerem.

Caixa 1 - Projecto de Reabilitação do sistema de saúde rural na província da Zambézia

Projecto no âmbito do programa nacional do Ministério da Saúde (MiSau) de reabilitação do sistema de saúde rural, com vista a uma maior cobertura e qualidade dos serviços básicos de saúde nas zonas rurais na Zambézia. A UE é o principal financiador (27.000.000 Ecu: 22 MEuros no âmbito do PIN para o 7o. FED e 5 MEuros da linha orçamental da CE para a Reabilitação). O projecto da Zambézia é um bom exemplo de apoio à descentralização em Moçambique, via apoio à descentralização sectorial. Sendo um dos sectores onde o Estado mantém um papel predominante enquanto principal prestador de serviços, a relação de proximidade Estado-população na área da saúde oferece em princípio mais oportunidades para estabelecer laços entre o apoio à descentralização e a cooperação descentralizada (CD). São estas duas dimensões (existentes ou potenciais) do projecto -- apoio à descentralização e ligação com a CD -- que mais importa sublinhar no âmbito deste estudo e é com base nelas que são feitas algumas considerações sobre a abordagem usada face aos objectivos do projecto.

1. *Apoio à descentralização.* Visível no acento que o projecto põe na estrutura descentralizada do Estado, sem deixar de reforçar capacidades ao nível central. Um dos objectivos do projecto é apoiar, ao nível central e provincial, a descentralização administrativa e financeira dos serviços de saúde:

- reforçando ao nível provincial (e distrital) capacidades de gestão, organização e administração que permitam às entidades provinciais responsáveis assumir a gestão de um sistema de saúde que se pretende cada vez mais descentralizado. Está também previsto apoio orçamental, que no futuro poderá ser directamente canalizado para o governo provincial.
- reforçando igualmente a capacidade institucional ao nível central (MiSau e outras entidades centrais ligadas à coordenação e implementação da política de saúde) para a coordenação da ajuda externa, a gestão da descentralização e reforma do sistema de saúde, e para a sustentabilidade do projecto numa área em que o Estado é muito dependente da ajuda externa.

2. *Há alguma ligação no projecto entre o apoio à descentralização e abordagens do tipo CD?*

A ligação existe, mas é relativa e limitada. Ela existe nomeadamente pela:

- ênfase na articulação entre entidades centrais e provinciais responsáveis no sector da saúde. Há em geral uma ligação entre responsáveis sectoriais aos níveis central, provincial e distrital nas várias componentes do projecto;
- responsabilização das entidades provinciais competentes na gestão dos fundos: a Direcção Provincial de Saúde (DPS) gere 46% dos fundos (4% o MiSau e 50% a CE);
- participação de ONGs (muitas vezes estrangeiras), nomeadamente pela subcontratação dos seus serviços para fazerem levantamento de necessidades e não apenas para implementação;
- participação do sector privado local, geralmente em actividades relacionadas com obras ou formação;
- forte acento na planificação integrada ao nível provincial, envolvendo o MiSau e os dadores presentes na região com actividades no sector.

Noutros aspectos esta ligação é parcial ou praticamente inexistente. A aposta do projecto é essencialmente nas autoridades provinciais e na articulação com as autoridades centrais, o que em si não é um problema. O que falta (ou se existe não é perceptível) é a ligação/conciliação da abordagem escolhida com uma abordagem mais do tipo 'bottom up', que permita paralelamente uma maior participação, envolvimento e responsabilização das entidades e actores locais. Alguns elementos indicativos desta ausência ou fraca ligação são:

- a escassa articulação entre os níveis central/provincial e níveis mais baixos da administração (distrital e local);
- não é claro o papel de outros actores (ONGs, organizações comunitárias, etc.) para além dos responsáveis administrativos, sobretudo aos níveis distrital e local, nem se há alguma forma de articulação/coordenação com micro-projectos em curso na província;
- o desenho e responsabilização do projecto é sobretudo da responsabilidade do MiSau com o apoio de assistência técnica aos níveis central e provincial. Mas não há referência ou indicação nas informações recebidas ao tipo de abordagem seguido pelas entidades responsáveis na definição, gestão e implementação do projecto, quer ao nível do MiSau, da CE ou das ONGs subcontratadas. Não há referência a mecanismos de informação ou sequer de informação das comunidades locais.
- A consequente falta de responsabilização dos locais na sustentabilidade do projecto. Não há por exemplo referência à criação de fundos ou outras formas de contribuição local que permitam ajudar a manter e desenvolver as estruturas e serviços criados pelo projecto.

3. *Principais problemas.* Que lições para o futuro? É prematuro avançar com conclusões ou lições definitivas, em virtude do atraso do projecto e consequentemente da escassez de resultados concretos até à altura do último relatório consultado (Dezembro de 1997). No entanto, informações sobre o projecto apontam alguns obstáculos a uma efectiva descentralização (pelo menos a curto prazo) e, em parte, a uma abordagem do tipo CD:

- a escassez de recursos humanos na província;
- capacidade limitada aos níveis central e provincial, com implicações negativas na descentralização do sector;
- a baixa capacidade de absorção do Serviço Nacional de Saúde (SNS) e a sua limitada sustentabilidade financeira;
- o papel central do Gabinete do Ordenador Nacional (GON) na responsabilidade e controlo do processo de implementação;
- a difícil coordenação entre o MiSau, GON e CE;
- a complexidade dos procedimentos administrativos do FED;
- a curta duração do projecto (4 anos), que pouco se coaduna com a realidade do terreno e os objectivos de médio a longo prazo do projecto como o é inevitavelmente o apoio à descentralização.

Um dos principais problemas apontados pelos coordenadores do projecto é a sua fraca sustentabilidade. Quase 50% da ajuda externa é para a reabilitação e construção de infraestruturas de saúde (cerca de 70% se lhe juntarmos a ajuda para equipamento, medicamentos, apoio à manutenção e gastos recorrentes). A expansão da rede de saúde em que resultará o projecto contribuirá para um significativo aumento das necessidades (financeiras e em recursos humanos) do SNS, já muito dependente da ajuda externa, sem que estejam previstas formas de financiamento local que possam co-responsabilizar os locais pela sustentabilidade do projecto. O forte acento na reabilitação e construção de infraestruturas condiciona também o tipo de abordagem. Um reequilíbrio das prioridades seria pois necessário de modo a permitir a inclusão de abordagens participativas, no âmbito de uma estratégia de sustentabilidade do projecto e de apoio à política de descentralização.

Tratando-se de um sector onde o Estado é e deverá continuar a ser, na perspectiva da maioria dos moçambicanos, o principal provedor de serviços de saúde, poder-se-á perguntar se é possível apoiar a descentralização de outro modo. Por outro lado, tratando-se de uma questão que de algum modo afecta todos e onde é, em princípio, mais fácil definir uma agenda comum com base em interesses comuns, o sector da saúde pode constituir um quadro ideal para promover laços e um maior diálogo e colaboração entre entidades oficiais e a sociedade civil (para além de questões partidárias, étnicas, religiosas ou outras), e onde a mobilização e participação das populações locais é talvez mais fácil de conseguir.

Fontes: *Relatório da primeira fase do projecto e proposta de Plano de Acção*, S. Colombo, T. Rivol, Ministério da Saúde – CE/FED, Setembro de 1996. *Relatório 1997 e Work Programme 1998 (final draft)*, S. Colombo, T. Rivol, Ministério da Saúde – CE/FED, Dezembro de 1997. Entrevistas na delegação da CE em Maputo.

Outros dados

A generalidade dos dados considera a descentralização como uma das prioridades para o desenvolvimento equitável e sustentável e está de alguma forma envolvida no apoio ao processo de descentralização em Moçambique, embora muitos estejam a questionar ou em fase de rever as suas estratégias e programas de apoio face ao resultado das eleições autárquicas, à forma como foram conduzidas e à evolução do processo em geral. Referimos apenas alguns dados, com estratégias diferentes de apoio à descentralização, cujos programas têm uma componente mais ou menos importante de uma abordagem do tipo CD. A referência a estes dados é meramente a título de exemplo, procurando dar uma ideia da diversidade das práticas e prioridades dos vários dados: não pretende ser uma amostra exaustiva das actividades dos dados em Moçambique em matéria de apoio à descentralização e utilização de abordagens participativas, nem necessariamente um ‘caderno de receitas de sucesso’, já que as práticas e resultados de cada um destes programas devem ser analisadas no contexto específico em que se desenvolvem (o que não cabe no âmbito deste estudo), para além de que muitos destes casos são programas em curso, não existindo ainda uma avaliação dos mesmos.

Noruega

O apoio da Noruega ao processo de descentralização traduz-se nomeadamente no apoio à administração central na área da saúde, no sentido de promover a descentralização no sector (em estreita colaboração com o Ministério da saúde), e no apoio ao desenvolvimento rural, com acções variadas que vão desde a construção de estradas ao apoio à administração local no quadro da reforma administrativa.

É no quadro do apoio ao desenvolvimento rural que se inscreve o programa de Fundos de Desenvolvimento Comunitário (ver ponto II.2), em aplicação em 8 dos 15 distritos de Cabo Delgado em colaboração com a administração local. Apesar de geridos pela administração local, a sua utilização é condicionada e possível apenas para determinados propósitos previamente definidos. Os

Fundos financiam “micro-projectos colectivos” que contam com a participação das populações locais, mas a pessoa-chave nestes projectos é o administrador distrital, que constitui muitas vezes o principal entrave a uma abordagem participativa do desenvolvimento distrital. Há uma total ausência de “checks and balances”; não existe um concelho distrital eleito, pelo que se procura criar um órgão consultivo que decida e controle a utilização dos fundos. A decisão de facto sobre a utilização destes fundos é feita ao nível das comunidades locais, embora oficialmente só seja tomada após aprovação do responsável pelo sector ao nível distrital e provincial para assegurar que há coordenação e adequação com os planos do governo para o sector. A visão estratégica subjacente a estes micro-projectos é por um lado promover uma cooperação descentralizada e, por outro lado, promover capacidades junto da administração local para a prestação de serviços às comunidades locais. O objectivo é responsabilizar a administração local, dando-lhe meios para fazer prestação de serviços às comunidades de uma forma participativa. Uma das preocupações fundamentais é o equilíbrio entre o processo e o resultado: que não haja um enfoque exclusivo no processo e que o resultado final seja um melhoramento real e visível para as comunidades.

USAID

A USAID é um dosadores que tem estado amplamente envolvido no apoio à descentralização e à participação democrática ao nível local. O objectivo geral do programa da USAID para Moçambique é a ampla participação na vida política e o crescimento económico nacionais, com base na política ou intenções do governo em avançar com e criar condições para uma economia de mercado, promover a reconciliação, a participação e a democratização da vida política nacional. Os seus principais objectivos são:

- aumentar o rendimento das populações rurais em áreas escolhidas, procurando para tal aumentar o número de empresas rurais, o seu acesso aos mercados e a sustentabilidade da produção agrícola;
- promover parcerias efectivas entre o governo e a sociedade civil, apoiando reformas políticas no sentido de uma governação participada aos níveis nacional e local, e de capacitação e responsabilização das instituições do governo e sociedade civil aos vários níveis;
- aumentar o acesso aos serviços básicos de saúde e planeamento familiar em áreas escolhidas, apoiando nomeadamente o reforço das políticas e gestão da descentralização de serviços básicos.

Uma das actividades ilustrativas dos objectivos da USAID em Moçambique é o programa LEGA (“Local Empowerment in Governance Activity”). LEGA visa promover a “governação democrática local”, à semelhança de actividades apoiadas pela USAID noutros países, apoiando para o efeito movimentos indígenas liderados por organizações da sociedade civil em zonas rurais de Moçambique. Mais especificamente, os objectivos do LEGA são:

- motivar e capacitar os cidadãos para participarem na resolução de problemas locais e na tomada de decisão;
- encorajar osadores a colaborarem em actividades de promoção de um desenvolvimento local sustentável;
- promover a responsabilização local e a transparência na tomada de decisões;
- mobilizar recursos locais e recursos financeiros externos para o desenvolvimento local.³⁰

O programa teve início em dois distritos e três municípios da província da Zambézia. A USAID optou deliberadamente por não canalizar os recursos financeiros por intermédio do Governo, já que toda a política de descentralização tem sido largamente definida de cima para baixo e com pouca participação e envolvimento dos cidadãos³¹.

³⁰ Johnson, T.. «Local Empowerment in Mozambique. Lega activities supports community organizations» .

³¹ Soiri, I., 1999, p. 34.

A USAID apoia também várias ONGs que, de formas diferentes, estão envolvidas na criação e desenvolvimento de capacidades e de rendimento ao nível local. É o caso da CLUSA, a actuar na província de Nampula, que tem como principal objectivo “apoiar o desenvolvimento de associações e grupos de agricultores economicamente viáveis e auto-geridos que contribuam para melhorar o acesso dos camponeses a bens e serviços necessários para o desenvolvimento das suas actividades económicas e conseqüentemente o aumento do seu rendimento”³². A Clusa promove programas de alfabetização e de formação dos membros das associações; fornece informações sobre os mercados e estratégias de comercialização no sentido de reforçar a capacidade de negociação por exemplo com as empresas algodoeiras ou do caju em Nampula; assiste e forma grupos locais na gestão e conservação de recursos naturais; assiste e facilita o contacto com fontes de financiamento; por vezes desempenha um papel de criação de consenso ou apoia ainda as comunidades locais na realização de serviços que deveriam ser prestados pela administração local mas que por falta de recursos ou capacidade presta poucos ou nenhum serviço às comunidades locais. Outro caso é o apoio à PACT, ONG que trabalha essencialmente na capacitação de ONGs locais, moçambicanas, algumas das quais envolvidas na prestação de serviços de saúde.

Suécia

Desde há dez anos que a Suécia tem vindo a apoiar a área da administração pública com programas de formação de recursos humanos, geminações de cidades/vilas, apoio a projectos do MAE em distritos-piloto, nomeadamente para levantamento da situação e capacidade nos distritos (mas que acabaram por não se concretizar em acções concretas). Presentemente, trata-se de avançar para outras formas de cooperação, ainda em fase de definição e tendo em conta os problemas de implementação verificados em experiências anteriores, mas sempre em colaboração com o MAE. A Suécia pode contudo fazer depender a sua estratégia e níveis de ajuda a Moçambique de acordo com os progressos em matéria de paz e estabilidade, reformas económicas, e a situação em matéria de direitos humanos, áreas consideradas fundamentais.

Um dos programas que estava a ser pensado na altura da missão a Moçambique é sobre apoio descentralizado à província do Niassa, visando em última instância criar condições para o alívio da pobreza. A agência sueca (SIDA) havia anteriormente apoiado estudos sobre a província do Niassa e financia já várias ONGs presentes no terreno; além disso o governo provincial do Niassa já tinha um projecto de médio-prazo de desenvolvimento local e da administração. Na altura da missão estava em discussão a abordagem a adoptar e que deverá corresponder a uma visão comum dos vários intervenientes no programa, incluindo com a participação de representantes dos ministérios centrais (MAE e Finanças) para assegurar que o programa a desenvolver no Niassa não vai contra o programa e estratégia do governo central. O modelo ou estratégia que estava então a ser pensado para o programa do Niassa punha o acento na necessidade de diálogo e interacção entre quatro grupos de actores (sector privado, sector público, governo provincial e sociedade civil). O apoio à administração pública aos níveis provincial e distrital não é novo nestes programas, mas há também que criar mecanismos de apoio aos outros três grupos de actores, mediante uma análise dos problemas, interesses, riscos e grupos alvo dentro de cada um destes grupos/sectores. Presentemente, não há nenhum tipo de participação destes grupos no plano de desenvolvimento provincial.

Holanda

Uma das principais áreas de concentração geográfica da ajuda holandesa é Nampula, província-piloto para muitos projectos de descentralização. O programa de planificação e financiamento descentralizado da província de Nampula, co-financiado pela Holanda, UNCDF, UNDP e o governo de Moçambique é objecto de uma apresentação e análise mais detalhada neste relatório (ver caixa 2). Centrado simultaneamente no apoio à descentralização em matéria de planificação e financiamento do

³² CLUSA. *Programa de desenvolvimento de empresas rurais associativas. 1995-1998.*

desenvolvimento local, o programa de planificação e financiamento descentralizado em Nampula visa igualmente promover a participação comunitária no desenvolvimento local. É nesse âmbito que se integra nomeadamente o programa de desenvolvimento comunitário da SNV, ONG holandesa, e que é também objecto de uma apresentação e análise mais detalhada neste relatório (ver caixa 3).

O programa de Nampula concentra as principais áreas de apoio da Holanda em Moçambique: saúde e ensino básicos, água e saneamento, apoio à transição política na qual se inclui também o processo de descentralização. Tal como noutros programas de ajuda ao desenvolvimento em Moçambique apoiados pela Holanda, o desenvolvimento institucional e a capacitação dos actores aos vários níveis merece especial atenção.

Importa ainda sublinhar que a Holanda tem uma representação diplomática em Nampula, uma extensão regional da Embaixada em Maputo, e que atesta nomeadamente da importante concentração da ajuda holandesa naquela província. É aliás o único país dador com uma representação diplomática também a nível provincial.

* * *

Comparando antes de mais os programas apoiados pelos dadores aqui apresentados a título de exemplo são visíveis as diferenças no que respeita às ligações entre o apoio à descentralização e abordagens do tipo cooperação descentralizada, que é o aspecto que mais fundamentalmente nos interessa neste estudo. Apesar de aspectos comuns (nomeadamente o reforço de capacidades e o desenvolvimento institucional), cada um destes programas prioriza e operacionaliza de forma diferente e a diferentes níveis o apoio à descentralização e a utilização para esse fim de abordagens do tipo cooperação descentralizada, de acordo nomeadamente com a situação e a área em questão, mas também testemunhando das diferenças de prioridades e tipos de abordagens entre os dadores no apoio à descentralização. O quadro abaixo apresenta uma breve sistematização dos objectivos e tipo de abordagem nos três exemplos apresentados.

	Zambézia (caixa 1)	Nampula (caixa 2)	SNV (caixa 3)
Objectivos Principais	Apoio à descentralização no sector da saúde.	Descentralização (da planificação e financiamento) e participação comunitária.	Desenvolvimento comunitário.
Ligação entre descentralização e CD	Existe alguma ligação entre CD e descentralização, mas é esporádica e não aparece como aspecto relevante.	Existem vários elementos de uma abordagem do tipo CD no apoio à planificação e financiamento descentralizados.	O acento é sobretudo na questão de como operacionalizar a CD no apoio à descentralização da planificação.

Sobretudo os dois últimos exemplos referidos (caixas 2 e 3), tentam nomeadamente mostrar, ainda que de formas diferentes e a diferentes níveis, às autoridades moçambicanas e à própria sociedade civil, num país onde há poucas ligações entre ambos, que é possível envolver de forma durável e sustentável a sociedade civil no planeamento do desenvolvimento a nível nacional.

Caixa 2 - Planificação e Financiamento Descentralizado na Província de Nampula

Projecto do governo provincial de Nampula, financiado pela UNCDF, PNUD e Embaixada da Holanda, no âmbito do programa nacional de planificação descentralizada. Visa simultaneamente:

- a) a descentralização, para o nível distrital, das responsabilidades e recursos para o desenvolvimento local e
- b) a participação comunitária na planificação e implementação de actividades do sector público local.

O programa, que tem a duração prevista de três anos (1998-2001), abrange apenas dez distritos da província. Espera-se que depois do ano 2000 possa continuar, com financiamento descentralizado, até abranger todos os restantes distritos.

1. Como é pensada e realizada a ligação entre estes dois objectivos nas várias fases e actividades do projecto?

a) *Promover uma planificação descentralizada.* O projecto visa criar um sistema de planeamento distrital que deverá resultar na realização e operacionalização de nove Planos de Desenvolvimento Distrital (PDD) em três anos. A planificação distrital deverá ser:

- consistente com os planos de desenvolvimento do sector público a níveis superiores da administração,
- feita com base num processo de planificação integrado (tendo em conta investimentos noutros sectores),
- feita de uma forma descentralizada (tomando o distrito, e não a província, como base da planificação, e envolvendo as entidades locais),
- feita mediante a consulta e participação da sociedade civil em todas as fases do processo (planificação, implementação, monitorização e avaliação das actividades decorrentes do PDD).

O projecto apoia o estabelecimento de Conselhos Consultivos de Desenvolvimento Distrital (CCDD) enquanto plataformas de diálogo entre a administração local (distritos e postos administrativos), as organizações da sociedade civil local, as autoridades tradicionais e outras estruturas comunitárias que venham a emergir do processo de planificação participativa.

b) *Promover um financiamento descentralizado.* O projecto institui um Fundo de Desenvolvimento Local (FDL) de modo a permitir ao governo provincial transferir para as autoridades distritais recursos que lhes permitam decidir, financiar e executar investimentos no sector público local, de acordo com as prioridades definidas na fase de planificação. Os 'clientes' do Fundo podem ser a administração local, o representante sectorial do distrito ou organizações da sociedade civil (ONGs, organizações comunitárias, etc.). Financiado nesta primeira fase pelos dadores, o fundo deverá ser gradualmente transferido para o orçamento provincial, tendo-se o governo comprometido a aumentar no futuro o financiamento aos distritos (os distritos recebem os fundos como se estes viessem directamente do Estado e não dos dadores). Os pré-requisitos e modalidades de financiamento são os mesmos que existem para Ministérios e governos provinciais.

2. Como é que uma abordagem do tipo CD é utilizada no apoio à descentralização da planificação e financiamento do desenvolvimento local? Alguns elementos indicativos são visíveis na:

- Promoção do envolvimento, participação e responsabilização de vários actores, estatais e da sociedade civil, nas várias fases e actividades do projecto. O anexo II ilustra o ciclo de planificação de um projecto de investimento público financiado pelo plafond distrital. Em todas as fases (excepto as de ordem mais técnica: orçamento e estudo técnico, contratação e execução orçamental) se encontram representantes da administração (a vários níveis) e da sociedade civil.
- Procura da articulação aos níveis central, provincial, distrital e local dos objectivos e prioridades da planificação.
- Promoção do desenvolvimento institucional. Procura reforçar a capacidade institucional e desenvolver procedimentos institucionais adequados. Promove o papel e a responsabilização das instituições e órgãos competentes: a execução do projecto é da responsabilidade da Direcção Provincial do Plano e Finanças (DPPF) da província de Nampula (o director da DPPF é o director e gestor do projecto); a assistência técnica, logística e financeira paga pelos dadores é canalizada por intermédio de uma Unidade de apoio ao distrito, que responde directamente ao director do projecto. O programa procura ainda desenvolver e integrar no sistema de planificação distrital instituições e mecanismos de participação popular (por exemplo, a criação dos CCDD).

- Reforço e desenvolvimento de capacidades (*capacity-building*) aos vários níveis (central, provincial, distrital e comunitário) para a planificação, financiamento, gestão e monitorização do desenvolvimento local. Inclui a formação de recursos humanos.
- Ligação com iniciativas afins em curso na província aos níveis distrital e local (nomeadamente o programa da SNV - ver caixa 3).

3. *Riscos e problemas.*

O objectivo último do programa é a sua institucionalização de forma a que o desaparecimento da assistência técnica não afecte a sua continuação. A questão é como chegar a esse nível. Em virtude da fase inicial do programa, é cedo para avaliar ou tirar conclusões relativamente aos objectivos propostos. No entanto, lições e experiências de projectos anteriores na província de Nampula, apoiados pela UNDP e UNCDF, que já incidiam sobre a planificação provincial e iniciativas locais apontam para alguns riscos e problemas.

a) Riscos inerentes às abordagens participativas:

- complexidade e custos demasiados elevados para serem absorvidos pelas autoridades provinciais e distritais sem apoio externo;
- perda de capacidades e conhecimento institucional (ao nível do distrito) devido à passagem/perda de pessoal qualificado e formado pelo programa para outras instituições/organizações/actividades;
- risco de que as instituições para participação comunitária não desenvolvam atempadamente a força e representatividade necessárias para se poderem afirmar e acabem por ser marginalizadas pela burocracia do distrito ou manipuladas por algum grupo de interesse local, não representativo dos interesses da comunidade em geral.

b) Problemas para a internalização e sustentabilidade do programa:

- risco de que a situação macro-económica do país não melhore ou mesmo se deteriore, o que pode tornar difícil ou quase impossível o aumento do investimento público previsto no âmbito do orçamento nacional, de forma a contemplar o distrito com facilidades financeiras;
- resistência da administração sectorial da província em devolver aos distritos poderes e recursos que lhes são afectos;
- fim inesperado do apoio externo ou regresso a formas e estratégias mais tradicionais de apoio sectorial, motivadas eventualmente por recuos ou dúvidas quanto à real e efectiva vontade do governo em avançar com o processo de descentralização.

Fontes: Documento da UNCDF de apresentação e descrição do programa de apoio à planificação e financiamento descentralizado na província de Nampula (MOZ/97/C01). *Relatório Semestral* (1o. semestre 1998), Gabinete de planificação distrital, DPPF, Nampula, 24/6/98. Entrevistas com: Arno Ambrosius, Embaixada da Holanda em Nampula; David Jackson, assistente técnico da UNDP junto do governo provincial de Nampula; Sr. Castro, governo provincial de Nampula.

Caixa 3 - Programa de Desenvolvimento Comunitário da SNV* na província de Nampula (distritos de Moma, Angoche, Mogovolas e Mocimbalua - MAMM)

O programa de desenvolvimento comunitário da SNV compreende várias actividades, uma das quais consiste na elaboração de um Plano de Desenvolvimento Distrital (PDD) para cinco anos para a região de Angoche (distritos de MAMM), no âmbito do programa de planificação e financiamento descentralizado em curso na província de Nampula (ver caixa 2). Para a elaboração do PDD (um para os quatro distritos, devido à falta de meios para a elaboração de quatro PDDs e porque as semelhanças socio-económicas e o espaço geográfico o permitem), a SNV procura envolver e fazer participar as comunidades locais dos quatro distritos.

1. Privilegiar a cooperação descentralizada. Ainda que no âmbito e na lógica do apoio à descentralização, a estratégia e preocupação fundamental da SNV são a participação comunitária no desenvolvimento local e o apoio a uma abordagem do tipo cooperação descentralizada. Utiliza para isso duas abordagens diferentes, a diferentes níveis:

- Sensibilizar o aparelho do Estado para a participação das comunidades no processo de planificação. A SNV tem um assistente técnico junto do Delegado distrital do Plano e Finanças, responsável pela formulação dos PDDs da região, procurando assegurar uma planificação participativa ao nível dos distritos que é depois integrada no plano provincial.
- Apoiar, desenvolver e reforçar a capacidade de negociação das comunidades na relação com o Estado, a administração, as empresas presentes na região, etc. Trata-se por um lado de ajudar a criar e a desenvolver uma ideia de sociedade civil e, por outro lado, de criar confiança na relação com o Estado.

2. Como é que a SNV operacionaliza uma abordagem do tipo CD na elaboração do PDD e, conseqüentemente, no apoio à descentralização? A Unidade de Desenvolvimento Comunitário (UDC) da SNV tem uma extensão de assistentes em desenvolvimento comunitário presentes em cada posto administrativo da região, cujo papel é promover o diálogo entre a sociedade civil, a administração e o Estado, e a elaboração de diagnósticos rurais participativos em coordenação com o Núcleo Regional de Planificação (NRP), ligado à Delegação Provincial do Plano e Finanças. O diagnóstico rural participativo traduz-se num plano de actividades para a região e resulta de uma discussão, identificação e análise com as comunidades locais dos problemas que as afectam e das soluções possíveis. Depois da identificação e análise, as comunidades estabelecem prioridades. Mediante estas prioridades e tendo também em conta as prioridades do Estado, há que ver como é que o Estado e as comunidades podem colaborar. Por exemplo: o Estado pode concordar na reabilitação do posto de saúde (prioridade da comunidade), necessidade que é também sentida por outras comunidades vizinhas, mas de modo a que o centro de saúde sirva as comunidades da região num raio de x kms (prioridade do Estado); para tal, há que construir uma estrada que ligue as comunidades circundantes ao posto de saúde; o Estado pode financiar em parte a sua construção, mas as comunidades interessadas devem também contribuir de alguma forma, eventualmente em mão-de-obra. Mais do que uma divisão de tarefas, trata-se de responsabilizar as comunidades pelo seu próprio desenvolvimento, envolvendo as comunidades locais de forma activa na identificação, planeamento e implementação do seu plano de desenvolvimento, ao mesmo tempo que se procura a sua articulação e coordenação com as prioridades do Estado.

Os diagnósticos são depois utilizados pelo NRP e a UDC no apoio ao Conselho directivo regional (CDR) para a elaboração dos PDDs. O NRP aplica os instrumentos do sistema nacional de planificação ao nível da região, sob a direcção do CDR composto pelos quatro administradores dos distritos. São estes últimos que têm a responsabilidade última sobre o PDD e que o propõe às autoridades provinciais para aprovação. A relação entre a NRP, a UDC e o CDR é ilustrada no esquema do anexo III.

O apoio da SNV traduz-se essencialmente em assistência técnica (70% dos custos da SNV são custos de pessoal), privilegiando a contratação de moçambicanos (até um máximo de 65% e um mínimo de 35% de holandeses; na altura da entrevista uns e outros ocupavam mais ou menos o mesmo número de postos, sendo os postos mais elevados ocupados por holandeses, por uma questão de capacidade).

O programa tem a duração prevista de dois anos (1998-2000). Ao fim deste período, o CDR (onde neste momento está unicamente representada a administração) deverá poder ser substituído por um Conselho Consultivo de Desenvolvimento Regional (CCDR), a ser formado pelos quatro administradores, representantes da sociedade civil e líderes tradicionais dos distritos. O CCDR será o ponto de encontro entre a administração e a sociedade civil para discutir e implementar os planos de desenvolvimento da região de Angoche. O papel da SNV como gestor da UDC deverá ser gradualmente substituído pelo CCDR.

3. *Algumas questões* que mereceriam ser estudadas, mas que não foi possível fazê-lo neste estudo:

- Na medida em que o programa da SNV se enquadra no âmbito do programa de apoio ao planeamento e financiamento descentralizado na província de Nampula, pode-se perguntar nomeadamente quais as implicações para a SNV em termos de estratégia e abordagem: por um lado, o grau de liberdade da SNV e, por outro lado, a coordenação e articulação com outros programas e actividades afins noutras regiões da província?
- A particularidade da estratégia da SNV em comparação com os outros exemplos referidos (caixas 1 e 2) reside no forte acento no desenvolvimento comunitário, de tal modo que a ligação com o processo de descentralização passa quase despercebida. Contudo, o sucesso da estratégia da SNV passa (não só mas) também pelos avanços conseguidos e permitidos pela descentralização e é fortemente condicionada pelo contexto em que esta decorre. A opção da SNV é consciente desses (e outros) condicionalismos. A criação das autarquias coloca uma série de questões, nomeadamente no relacionamento entre estas e os distritos na gestão de espaços, recursos e actividades comuns ou contíguas. Como é que o programa da SNV integra essa nova realidade político-administrativa que é o município (Angoche)?

Outras actividades da SNV

A UDC gere outras actividades relacionadas com:

- Género e Desenvolvimento: actividades de ‘micro-crédito’ que, dadas as características do papel socio-económico da mulher no norte do país, não assume a forma de crédito em dinheiro mas de empréstimo de animais (a primeira cria volta para o projecto para ser ‘reinvestida’). Não são necessariamente actividades identificadas como uma necessidade pelas comunidades.
- Actividades peri-urbanas/comunitárias, relacionadas quase sempre com serviços essenciais servindo várias comunidades. Visam uma maior visibilidade do tipo de serviços que a administração pode/deveria dar e uma maior responsabilização por parte das comunidades locais na manutenção e gestão de um bem comum (por exemplo, uma rede de fontanários mantida e gerida por meio de um sistema de quotas mensais que permite o livre acesso à água).

Fontes: Entrevista com Geraldo Prinsen, oficial de programa da SNV em Nampula.

* Organização não-governamental holandesa.

Problemas e potencialidades da cooperação descentralizada no apoio à descentralização em Moçambique.

Não há garantias absolutas de que a cooperação descentralizada estimule a descentralização, como não há garantias absolutas de que a descentralização seja a chave para o desenvolvimento sustentável de um país. No entanto, o que parece ser uma constatação comum a muitos operadores no terreno é que uma condição para um desenvolvimento sustentável é o envolvimento de e a complementaridade entre os vários actores interessados ou com responsabilidade no desenvolvimento local (beneficiários, órgãos de gestão local, do Estado e/ou autónomos, sector privado, etc.).

O sucesso da cooperação descentralizada no apoio à descentralização e do próprio processo de descentralização depende de vários factores e da sua conjugação, nomeadamente do actor/actores que a promovem, do empenho e capacidade dos vários actores envolvidos, de algum grau de sucesso ou efeitos positivos visíveis para as várias partes envolvidas, etc. Experiências não conseguidas podem nomeadamente desacreditar as vantagens e potencialidades da CD no apoio à descentralização, afectar negativamente ou pelo menos não contribuir para a criação de confiança entre o Estado (seus representantes) e as comunidades locais/organizações da sociedade civil/sector privado, e condicionar em boa medida as possibilidades de sucesso de iniciativas futuras.

A abordagem da CD deve por isso ser flexível e gradual sempre que necessário, de modo a permitir um ajustamento dos ‘modelos’ ao contexto e situações específicas da sua aplicação. Deve nomeadamente ter em conta as características da cultura e sociedade em questão e a natureza e objectivos do processo de descentralização em causa.

Problemas da descentralização em Moçambique e implicações para uma cooperação descentralizada.

No caso específico de Moçambique, onde o processo de descentralização sofreu alguns atrasos e ‘correções’ ou ‘desvios’ (segundo a interpretação que se queira considerar), a utilização de abordagens do tipo cooperação descentralizada enfrenta obstáculos talvez maiores do que noutros países onde o processo esteja mais avançado, mas torna ao mesmo tempo ainda maior a sua urgência e necessidade face a uma sociedade e a um Estado que parecem cada vez mais distantes e dissonantes a avaliar nomeadamente pelo resultado das eleições autárquicas.

A utilização de abordagens do tipo cooperação descentralizada, baseadas no diálogo, cooperação e complementaridade entre os vários actores interessados e a vários níveis enfrenta algumas resistências ou problemas inerentes ao processo de descentralização e à própria realidade moçambicana, nomeadamente:

- A falta de cultura e prática democrática, num país onde antes e após a independência predominou a lógica centralista, criou uma lógica de dependência das populações face ao Estado e de assistencialismo por parte deste. Nalguns casos onde o Estado foi praticamente substituído por ONGs, organizações religiosas ou outras, a mesma lógica de assistencialismo e dependência perdurou. A prática de consulta e participação das populações locais em matérias que as afectam e dizem directamente respeito é pouco frequente. Não há em Moçambique estruturas políticas para um diálogo efectivo com as comunidades, nem uma mentalidade, quer por parte da administração, quer das populações em geral, que leve a uma procura desse diálogo.

- A falta de confiança nas estruturas administrativas do Estado, vistas por muitos como incapazes (do ponto de vista técnico e financeiro), ineficazes, onde grassa a burocracia e a corrupção, com implicações negativas ao nível da credibilidade do Estado e que alimentam a atitude de “*wait and see*” mais ou menos generalizada das populações.
- A falta de capacidade dos vários actores em geral e nomeadamente das estruturas administrativas ao nível local e provincial para envolver e apoiar a participação das comunidades na gestão do desenvolvimento local. É o administrador ou gestor a nível provincial e distrital que assegura o controlo da implementação e monitoria de qualquer programa local de desenvolvimento em curso. Esta situação é agravada pela mais ou menos frequente perda de capacidade devido à mobilidade constante dos técnicos com qualidade ou melhor capacitados, muitas vezes aliciados para outras tarefas por salários mais bem remunerados do que os da função pública.
- A escassez de recursos financeiros ao nível local. As receitas dos distritos são irrisórias e não cobrem as despesas locais; a capacidade de colecta e arrecadação dessas receitas é também irrisória. Além disso, os beneficiários dessas receitas são vastos e não compensa o desperdício de mais esforços para o melhoramento do sistema de cobranças. A legislação e mecanismos existentes em matéria de descentralização financeira são também insuficientes. Por exemplo, o distrito não está contemplado na orçamentação; existe apenas um subsídio muito insignificante que é fixado sem se ter em conta as necessidades mínimas e com base em critérios pouco transparentes. Por outro lado, não há de uma forma geral uma economia de mercado local. Nalgumas províncias com importantes riquezas, o mercado é dominado pelas grandes empresas. Não há uma classe média, uma classe de pequenos comerciantes que vive de e para o mercado local.
- O centralismo da administração e dos próprios dadores, que tendem muitas vezes a definir prioridades e programas de desenvolvimento sem consulta e participação das comunidades locais e fazendo uma gestão centralizada dos mesmos, não procurando complementaridades com actores locais, não fomentando a responsabilização nem a capacitação dos mesmos para a gestão do desenvolvimento local. Além disso, a maior parte dos programas dos dadores e actividades das agências internacionais de desenvolvimento são condicionadas e limitadas por tempos de execução geralmente demasiado curtos para um processo que pretende em muitos casos mudar radicalmente a prática de muitas décadas. A promoção e reforço de ligações entre os vários níveis da administração e com a sociedade civil e seus representantes é dificilmente conciliável com objectivos de curto prazo, com situações de emergência, ou com pressões para demonstrar resultados visíveis e quase imediatos das acções de cooperação.
- A falta de uma política e estratégia de descentralização clara e bem definida, o que por sua vez tem implicações ao nível da coordenação da ajuda externa e das actividades dos dadores e ONGs. Acções isoladas e sem coordenação podem levar a maiores desequilíbrios, desestabilização e minar um desenvolvimento harmonioso mesmo de uma parcela territorial pequena como o distrito.

Aspectos-chave da cooperação descentralizada no apoio à descentralização.

Num contexto de profundas reformas em curso em Moçambique, nomeadamente com o programa de ajustamento estrutural e os processos de pacificação, democratização e descentralização em curso, a necessidade de ajustar a cooperação ao novo quadro político emergente faz da cooperação descentralizada um instrumento tendencialmente privilegiado da política de cooperação para o desenvolvimento da UE.

Mas em que é que a cooperação descentralizada pode contribuir para apoiar as reformas políticas e económicas e, em particular, para apoiar o processo de descentralização em curso? A cooperação descentralizada coloca os actores do desenvolvimento (em toda a sua diversidade) no centro do processo de cooperação, em todas as suas fases, precisando os papéis e responsabilidades de cada um de acordo com o princípio de subsidiariedade. Assenta nalgumas ideias diferentes e fundamentais que são comuns ou igualmente importantes para uma efectiva descentralização:

- *A participação activa e responsabilização de todos os ‘tipos’ de actores envolvidos* (estatais, públicos, privados, da sociedade civil), no sentido de fazer com que os beneficiários passem de meros recipientes a actores e parceiros efectivos. Também a descentralização requer um papel activo de todos os actores locais e a sua participação efectiva no desenvolvimento e gestão das questões locais, o que em Moçambique se apresenta como um importante desafio dada a falta de cultura e prática democráticas, o centralismo da administração e a lógica de assistencialismo que predominou e é ainda hoje dominante em muitos sectores da sociedade moçambicana.
- *A procura de uma concertação e complementaridade entre os vários actores.* Também na descentralização não se trata de substituir o Estado mas de, por intermédio do diálogo e concertação entre os vários actores e da articulação das várias intervenções ao nível local, provincial, nacional e mesmo regional), ajudar a construir novas e efectivas ‘parcerias público-privado’, numa sociedade onde as ligações entre Estado, sociedade civil e sector privado são pouco frequentes.
- *Uma gestão descentralizada.* Também a descentralização pressupõe uma delegação de responsabilidades, incluindo financeiras, a uma escala mais próxima dos beneficiários e actores envolvidos, o que é válido quer para o Estado, enquanto parcial financiador do desenvolvimento local, quer para as agências internacionais de desenvolvimento e ONGs.
- *A adopção de uma “abordagem-processo”,* que dê tempo para que os beneficiários possam efectivamente participar e apropriar-se do processo. Também a descentralização é um processo que se constrói no tempo e, como é frequentemente sublinhado em Moçambique, é um processo gradual.
- *A prioridade dada ao reforço de capacidades e desenvolvimento institucional,* que é também um dos principais problemas e obstáculos a uma efectiva descentralização em Moçambique. Na medida em que visa reforçar o potencial de acção dos actores envolvidos e a sua capacidade de gestão de iniciativas locais, a cooperação descentralizada ajuda também a criar condições para uma descentralização *de facto*.

As vantagens da cooperação descentralizada no apoio à descentralização são pois de vária ordem:

- estratégica, nomeadamente pela oportunidade das mudanças na forma de trabalhar com actores locais e não-estatais em geral, e na forma de promover o desenvolvimento local;
- operacional, nomeadamente na medida em que visa a participação, responsabilização e capacitação dos actores envolvidos; e
- política, pelo tipo de abordagem que preconiza, muito mais participativa e ‘democrática’ do que a abordagem centralista e centralizadora da cooperação e do desenvolvimento local, e consequentemente mais coerente com as reformas políticas e económicas em curso em Moçambique.

Potencialidades da cooperação descentralizada no apoio à descentralização em Moçambique. Que prioridades?

Em virtude da natureza e evolução do processo de descentralização em Moçambique, bem como o contexto político, económico e social em que este se desenvolve, as prioridades no apoio ao processo de descentralização devem ser de ordens diferentes e simultaneamente a diferentes níveis:

- Ao nível político, o apoio à continuação dos processos de democratização e participação na vida política nacional e de descentralização como parte integrante desse mesmo processo. O reforço das instituições democráticas e do sistema de justiça, o apoio aos partidos e outras forças políticas organizadas no sentido de apoiar a continuação da sua transformação e adaptação às regras da participação democrática, o apoio a um debate público sobre a continuação do processo de descentralização (e adopção de legislação de acordo), incentivar a criação de mecanismos de consulta e participação do sector privado e sociedade civil em questões de interesse nacional e nomeadamente em matéria de políticas e estratégias de desenvolvimento são algumas das medidas possíveis e desejáveis que devem acompanhar outros esforços nacionais e apoios externos a outros níveis.
- Ao nível administrativo, central e local (provincial, distrital, comunitário e autarquias), o apoio à continuação da reforma administrativa em curso, à capacitação e desenvolvimento institucional, à criação de (melhores e mais eficazes) mecanismos de coordenação inter-sectorial aos níveis central e local, à institucionalização de práticas participativas para o desenvolvimento local e integrado. Existem nomeadamente lacunas legislativas ainda importantes ou áreas ‘cinzentas’, pouco definidas, que carecem de clarificação política e administrativa.
- Ao nível privado e da sociedade civil, a informação e capacitação dos actores privados e da sociedade civil para a sua participação no diálogo com a administração e entidades públicas e para a sua co-responsabilização no desenvolvimento económico e social, aos níveis nacional e local.

Tendo em conta estas prioridades, bem como a natureza e características da cooperação descentralizada, esta apresenta vantagens bastante evidentes, podendo e devendo constituir um instrumento privilegiado no apoio à descentralização. No entanto, em virtude do contexto específico do processo de descentralização em Moçambique e dos condicionalismos inerentes ao mesmo, há áreas, sectores e/ou tipos de actividade em que o grau de oportunidade, urgência e potencialidades da CD justificam talvez uma priorização da utilização da CD no apoio à descentralização em Moçambique:

a. No apoio às recém-criadas autarquias.

Apesar de a criação de autarquias ter sido muito limitada pela presente legislação e não obstante o facto de deixar de fora a maioria da população, é opinião mais ou menos geral em Moçambique de que é preciso apoiar as autarquias criadas, independentemente de se considerar que estas são ou não o escalão mais adequado para a descentralização. As dificuldades e problemas de capacidade (técnica, humana, financeira, etc.) das autarquias são significativas e dificilmente ultrapassáveis num futuro imediato, pelo que o processo de reforço de capacidades, desenvolvimento institucional, diálogo e coordenação entre os vários actores serão aspectos importantes para a viabilidade, credibilidade e efectiva autonomia das mesmas, para além do desenvolvimento económico e social. A cooperação descentralizada pode contribuir para estimular o tecido socio-económico local e criar sistemas de tomada de decisão e gestão participativas que ajudem à responsabilização e ‘ownership’ dos locais pelo seu próprio desenvolvimento.

- Algumas iniciativas já em curso têm a ver com a capacitação (humana e técnica) e desenvolvimento institucional dos novos órgãos municipais. A título de exemplo, a AWEPA tem em curso programas de formação dos membros dos novos órgãos municipais. Importa contudo que essas iniciativas de formação não visem apenas a familiarização e capacitação dos membros destes órgãos com as suas novas responsabilidades e regras administrativas, mas que visem a sua capacitação para promoverem e desenvolverem uma gestão participativa do desenvolvimento local.
- Acções de formação e informação com vista a uma gestão participada do desenvolvimento local deveriam contudo estender-se também a organizações comunitárias ou ONGs locais ou a operarem localmente, às autoridades tradicionais locais, e outros actores com um papel importante ou potencialmente relevante na vida económica e social da autarquia.
- Outra medida a considerar é a repartição da ajuda entre os órgãos municipais, ONGs, organizações comunitárias locais, sector privado, e outros actores envolvidos no desenvolvimento local com vista a desenvolverem acções conjuntas. Mas importa também que estes programas ou iniciativas de apoio aos municípios e seus actores, como aliás programas de micro-projectos da CE e outros de apoio ao desenvolvimento local na óptica da descentralização, tenham em conta alguns princípios/condições básicas, tais como:
 - apoiar programas úteis e sustentáveis, que sirvam para criar, manter e reforçar capacidades para a prestação de serviços de que as comunidades carecem;
 - o enfoque deve ser simultaneamente nos mecanismos de participação na gestão do desenvolvimento local e no restabelecimento do tecido socio-económico (reforço da actividade económica de uma forma sustentável e integrada);
 - partir de programas e de estruturas comunitárias já existentes e/ou apoiar o desenvolvimento de iniciativas já feitas ou em curso;
 - estabelecer que uma percentagem dos recursos necessários seja gerada pelos próprios beneficiários;
 - estabelecer mecanismos de controlo que garantam a transparência na tomada de decisões e na gestão do desenvolvimento local.

Nem todos os dadores estão envolvidos no apoio às autarquias. O Banco Mundial é uma das entidades que parece eleger esta área como prioridade. Apesar da relativa autonomia das autarquias, a necessidade de coordenação e efectiva colaboração entre OLE e autarquias será particularmente importante nesta primeira fase do processo, pelo que a efectiva coordenação entre dadores para uma maior e melhor informação e complementaridade das suas actividades de apoio à descentralização (sobretudo ao nível das autarquias, distritos e províncias, mas também a nível central) é particularmente desejável e importante. Importa por isso que o apoio à descentralização não se concentre unicamente nem se limite às autarquias, mas que tenha em consideração também a situação legal, administrativa, política e socio-económica nos distritos e províncias.

b. No apoio à criação de condições para uma efectiva descentralização nos distritos e províncias.

Para além das autarquias, há toda uma série de iniciativas e dinâmicas internas com grandes potencialidades para uma descentralização mais alargada ou, em todo o caso, para uma mais ampla e efectiva participação das comunidades no desenvolvimento local. No âmbito do desenvolvimento rural, há várias iniciativas em curso, e muito provavelmente muitas outras não conhecidas do Estado e dos dadores, que poderiam e deveriam ser apoiadas e desenvolvidas.

- Tal como no apoio às autarquias, as iniciativas de apoio a uma efectiva descentralização devem visar vários actores (estatais, públicos, privados e da sociedade civil) para o desenvolvimento de acções conjuntas e observar sempre que possível os princípios/condições básicas acima enunciadas.

- Mas ao contrário das autarquias, onde existe já um quadro legal para uma efectiva descentralização (ainda que quase tudo esteja por construir), ao nível das administrações distritais e dos governos provinciais as políticas e prioridades da descentralização estão ainda por clarificar, senão por definir.
- A cooperação descentralizada, a par com medidas legais e administrativas (como a revisão da lei dos governos provinciais, uma reforma administrativa que permita uma maior autonomia e responsabilização destes na gestão local, a clarificação do papel e subordinação dos directores provinciais, bem como uma clara divisão de tarefas e responsabilidades entre governos provinciais e distritais), pode apoiar a criação de condições para uma efectiva descentralização também ao nível dos governos provinciais e distritais:
- Pelo reforço de capacidades e o desenvolvimento institucional que permitam de uma forma gradual assegurar a transferência de poderes e uma maior autonomia de gestão e responsabilização por parte dos OLE, priorizando aqueles sectores que são identificados como mais cruciais para o desenvolvimento a longo prazo e sustentável da região, onde existe já alguma capacidade na região e/ou para os quais existe uma política de descentralização.
- Pela criação e/ou institucionalização de práticas e mecanismos participativos ao nível do distrito que permitam o envolvimento e responsabilização das comunidades e entidades locais no desenvolvimento do distrito em todas as suas fases (desde a identificação, à execução e controlo).
- O reforço de capacidades ao nível dos actores não estatais é consequentemente importante, sobretudo quando estes mecanismos são ainda e na sua maioria de carácter meramente consultivo e a capacidade de pressão dos actores não-estatais é muitas vezes fraca.
- Pela divisão de tarefas e priorização das responsabilidades entre a administração distrital e o governo provincial, reforçando a capacidade destes órgãos de acordo com essa priorização, conferindo por exemplo:
 - aos governos provinciais, a responsabilidade da coordenação multisectorial das políticas de desenvolvimento para a província e da coordenação da ajuda externa e intervenções de ONGs nacionais e estrangeiras na província;
 - às administrações distritais um maior papel e responsabilidade na definição e articulação multisectorial das prioridades do distrito e na execução dos planos de desenvolvimento distrital de uma forma participativa, bem como na criação de condições para o desenvolvimento da actividade económica³³;
 - ao governo provincial e representantes da assembleia provincial (ou outro órgão participativo com legitimidade para representar os interesses dos vários actores da província) a representação e defesa dos interesses da província junto do governo central.
- Pela criação e/ou institucionalização de práticas e mecanismos participativos ao nível do governo provincial que permitam às administrações distritais e aos actores não estatais da província participarem na discussão sobre a priorização, implementação e controlo das políticas de desenvolvimento para a província.
- Pela criação e/ou institucionalização de práticas e mecanismos de coordenação, diálogo e consulta, de natureza multisectorial, entre os governos provinciais e o governo central que permitam a articulação e conjugação das prioridades nacionais e das províncias.
- Pela criação e/ou institucionalização de práticas e mecanismos de diálogo e consulta, ao nível central, que permitam a participação dos OLE e de outros actores públicos, privados e da sociedade civil num amplo debate sobre as políticas de desenvolvimento nacional. Existem por exemplo em vários países ACP mecanismos de consulta e estruturas de diálogo participativas para a discussão do PIN no âmbito das suas relações com a CE.

³³ A institucionalização de um orçamento distrital (à semelhança dos Fundos de desenvolvimento distrital e afins) deveria ser gradualmente generalizada, paralelamente à criação de capacidades nos distritos para uma identificação, planificação e execução participativas do desenvolvimento local.

c. Na participação e responsabilização da sociedade civil e do sector privado no desenvolvimento local e nacional.

A descentralização exige também um processo de educação e comportamento cívicos por parte dos cidadãos como forma de voluntariamente se interessarem na discussão e decisão dos seus destinos. Para além da necessidade de haver, por parte do Estado e dos seus vários órgãos, uma maior abertura democrática que permita uma mais ampla participação dos cidadãos na gestão das questões públicas, é igualmente necessário incutir na sociedade civil e sector privados em Moçambique confiança para dialogar e negociar com o Estado, bem como um sentido de cultura democrática, de participação e de responsabilização pelo desenvolvimento local e nacional. Existem hoje em Moçambique condições muito mais favoráveis para a criação de parcerias público-privado, Estado - sociedade civil/sector privado que não existiam nos anos 80 nem mesmo em princípios dos anos 90 e que a CD pode ajudar a desenvolver e a reforçar, nomeadamente pela:

- Capacitação da sociedade civil e do sector privado para o desenvolvimento de acções conjuntas com a administração e o sector público e para a sua efectiva participação na gestão do desenvolvimento local e mesmo nacional (o que é do interesse do Estado moçambicano e deve ser uma das prioridades da ajuda externa).
- Apoio à continuação de campanhas de educação cívica, quer no âmbito do processo de descentralização, quer de democratização, com vista nomeadamente a uma maior participação dos cidadãos na vida pública, uma maior responsabilização pela gestão do desenvolvimento local, e a promover a aproximação, o diálogo e a complementaridade entre o Estado (e seus representantes) e a sociedade civil e o sector privado.
- Apoio a ONGs ou outras organizações nacionais, e sobretudo àquelas que se conseguiram já afirmar com credibilidade e independência, e capazes de actuarem de acordo com ou particularmente sensíveis aos princípios e metodologias da cooperação descentralizada. É evidentemente uma opção que põe vários dilemas e muitas dificuldades num país onde o número de ONGs nacionais (algumas apenas a cobro de agências ou ONGs internacionais) cresceu impressionantemente nos últimos anos. Para a ajuda externa não se trata de apoiar não importa como a emergência de uma qualquer expressão de sociedade civil, mas deve sobretudo tratar-se de ajudar à emergência de uma sociedade civil capaz, crítica, aberta ao diálogo com outros actores do desenvolvimento local, responsável e sustentável.

Estas prioridades e potencialidades da cooperação descentralizada no apoio à descentralização passam também ou pressupõem uma mudança de atitude e metodologias por parte dos dadores e ONGs. Estes devem posicionar-se antes de mais como 'facilitadores' do processo de descentralização, elegendo como prioridade das suas acções o apoio institucional, a capacitação dos vários actores, a promoção de mecanismos de diálogo e as acções conjuntas entre eles. Mas os objectivos da capacitação e do apoio institucional não podem corresponder às necessidades dos dadores: criação de capacidade para absorção local, aplicação dos requisitos técnicos, adopção de estratégias definidas pelos dadores (muitas vezes a nível central, nas capitais de onde provêm os fundos de apoio, e não pelos representantes das agências in loco). Para D. Sogge, o apoio dos dadores e ONGs à capacitação e ao apoio institucional na perspectiva da descentralização deve visar:

- a capacitação das organizações e instituições para desenvolverem estratégias de longo prazo com base em sistemas de consulta e metodologias participativas;
- o desenvolvimento de programas susceptíveis de serem adaptados às eventuais mudanças de contexto, necessidades dos beneficiários e de integrarem as lições da experiência;
- o estabelecimento de laços ou redes de diálogo e colaboração que permitam aos actores locais adquirirem saber, experiência e capacidade para fazerem pressão e negociar com os órgãos centrais e os dadores.³⁴

³⁴ Sogge, 1997, «O sector civil», pp. 69-71.

Nessa perspectiva, a Comissão Europeia, enquanto um dos principais dadores presentes em Moçambique, deveria procurar uma maior coerência nas suas intervenções, na escolha dos seus parceiros ou no apoio aos vários actores, e nas formas de financiamento. Essa coerência global deve aplicar-se não só aos micro-projectos, mas a toda uma série de áreas ou sectores de intervenção da CE, sejam elas a segurança alimentar, o desenvolvimento rural, a saúde, a educação, a reforma administrativa, o apoio à continuação do processo democrático ou outras.

Lista das Pessoas Entrevistadas³⁵

António de Almeida Matos	– Austral (empresa de consultoria)
Arno Ambrosius	Embaixada do Reino dos Países Baixos em Nampula
Yolanda Arcelina	Agência Suíça para o Desenvolvimento e Cooperação
Lúcio Artiel	VOX – SUD Associação Cultural da Casa Velha
Obede Baloi	AWEPA
Filipa Baltazar	Parlamentar, Frelimo
João Barbedo	‘Desk officer’ para Moçambique, DGVIII, Comissão Europeia, Bruxelas
Carlos Cardoso	jornal Metical
Nuno Castel Branco	Professor na Faculdade de Economia, Universidade Eduardo Mondlane (UEM)
João Z. Carrilho	Presidente, Instituto de Desenvolvimento Rural (INDER)
Sr. Castro	Governo provincial de Nampula
G. Colombo	Delegação da Comissão Europeia em Moçambique
José Conceição	Parlamentar, Renamo
Anita Conijn	Embaixada do Reino dos Países Baixos em Maputo
Sílvia Costa	Ministério da Administração Estatal (MAE), Consultora
Paulo Cuínica	ORAM, Associação Rural de Ajuda Mútua
Eufregina Eugénia	Kulima (ONG Moçambicana)
Carlos Fumo	Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade
António Gaspar	Instituto Superior de Relações Internacionais (ISRI)
José Guambe	Director Nacional da Administração Local (DNAL), MAE
Bosse Hammarstrom	Embaixada da Suécia em Maputo
John T. Hoy	Embaixada da Irlanda em Maputo
David Jackson	UNDP, Governo Provincial de Nampula
Thomas Johnson	USAID, Maputo
Holger Jonasson	Assessor sobre Descentralização, DNAL, MAE
Domingos Lambo	Director Nacional Adjunto do Plano e Orçamento, Ministério do Plano e Finanças
Peter Larsen	Embaixada do Reino da Dinamarca em Maputo
Eliado Lissenga	Administrador Distrital de Boane, Maputo
Arao Litsuri	AWEPA
Iraê Lundin	ISRI
Celso Mabunda	Kulima
Albino Magaia	Editor do jornal Savana
Bernardino Mandlate	Conselho Cristão de Moçambique
Samuel Manjanguice	Chefe de Departamento, DNAL, MAE
Carlos Manjate	Associação de Fomento de Emprego para Jovens (AFUNEJ)
Mette Masst	Embaixada do Reino da Noruega em Maputo
António Miguel	Rádio Moçambique
Boaventura Mondlane	OTM – Central Sindical
Oscar Monteiro	Consultor, Ex-Ministro da Administração Estatal
Esperança Muthemba	Secretária da Organização das Mulheres de Moçambique (OMM)
José Negrão	Professor, UEM
Hélio Neves	VOX – SUD Associação Cultural da Casa Velha
Álvaro Neves da Silva	Chefe de Delegação da Comissão Europeia em Moçambique, aquando da missão a Moçambique
Soares Nhaca	Governador da Província de Maputo
Diamantino Nhampossa	União Nacional das Cooperativas/União Geral das Cooperativas (UNAC/UGC)
Álvaro do Ó da Silva	Embaixador de Moçambique em Bruxelas
Ismael Ossemane	UNAC/UGC
Helena Paiva	Embaixada de Portugal em Maputo
Geraldo Prinsen	SNV, Nampula
Mário Rosário	Associação Moçambicana de Desenvolvimento Urbano (AMDU)
Graham Saul	Oxfam Internacional
Alexandre Serrano	CLUSA, Nampula
Carlos Simbine	Associação Industrial de Moçambique (AIM)
L. Snijders	Embaixada do Reino dos Países Baixos em Nampula

³⁵ Apesar de várias tentativas, não conseguimos durante a missão a Moçambique entrevistar nenhum dos membros do Gabinete do Ordenador Nacional.

Marc de Tollenaere	UNDP, Maputo
Roy Trivedy	Save the Children Fund
Pekka Virtanen	Investigador e professor na Universidade de Helsíquia (a trabalhar na UNDP em Moçambique sobre descentralização)
Bernard Weimar	Coordenador do Projecto de Descentralização e Democratização, GTZ-DNAL, MAE
Bodil Witman	Coordenadora da Link, Forum de ONGs nacionais e estrangeiras
Eduardo Zaquie	Encarregado de negócios, Embaixada de Moçambique em Bruxelas
Madalena Zandamela	OTM – Central Sindical

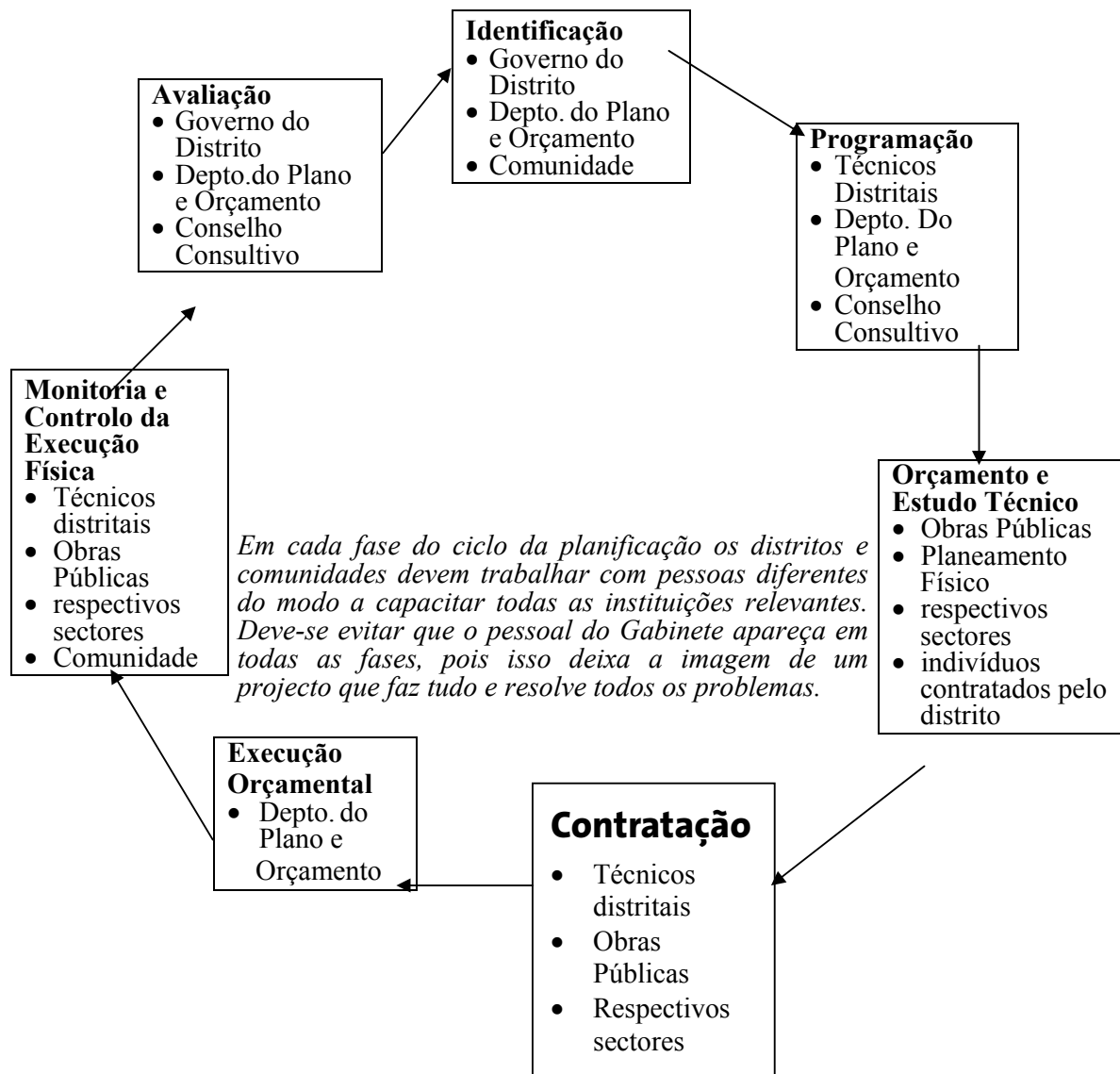
Bibliografia

- AWEPA. Agosto de 1998. *Programa para os Municípios*.
- Barnes, J., Ising, J. e Weimer, B.. 1997. *Reintegração, descentralização e planificação distrital em Moçambique*. Documento de discussão (versão preliminar). GTZ, Maputo.
- Bossuyt, J. 1995. *Decentralised Cooperation. Lessons from EU experiences under the Lomé Convention*. ECDPM, Maastricht.
- Bossuyt, J. (ECDPM) e De Leener (ENDA, Dakar). 1998. *Eléments d'appui et de réflexion en vue de la mise en oeuvre du programme d'appui aux initiatives locales (PAIL) en Haiti*. Relatório de missão (versão preliminar). Comissão Europeia, Programa PAIL Haiti.
- Centro de Estudos Africanos. 1997. *National Public Poll, Executive Summary*.
- Chichava, J. 1997. *Grupos Dinamizadores: origem, organização e funcionamento*.
- Chichava, J. e Moiane, E.. 1998. *Projecto Moz/93/501: Support to the formulation of a national decentralization strategy. Documento síntese*.
- CLUSA. *Programa de desenvolvimento de empresas rurais associativas. 1995-1998*. Nampula.
- Delegação da Comissão Europeia em Moçambique. *Relatório Annual 1997* (sobre a implementação das Convenções de Lomé e outros instrumentos de cooperação).
- ECDPM e IDS (Helsínquia). 1998. *Decentralisation and Poverty Alleviation : exploring linkages. Draft summary of three case country studies (Ethiopia, Republic of Guinea, Mozambique)*.
- ECON Center for Economic Analysis. 1998. *Donor Coordination in Mozambique : background report*.
- ECON Center for Economic Analysis. 1998. *Donor Coordination in Mozambique : discussion paper*.
- Van Eijs, T. e Silva, T.. 1997. « Direiro à saúde e educação : garantido pelo Estado, defendido pela sociedade civil ? » in Sogge, D. (ed).. *Moçambique : perspectives sobre a ajuda e o sector civil*. Gemeenschappelijk Overleg Medefinanciering (GOM). Holanda. Pp. 137-156.
- Gabinete de Planificação Distrital, Direcção do Plano e Finanças, Província de Nampula. *Relatório Semestral. 1o. Semestre 1998*. Nampula, 24/6/98.
- Governo de Moçambique. *Plano Económico e Social do Governo para 1998*. Maputo.
- Guambe, J. 1998. « Descentralização e autonomia municipal em Moçambique » in Guambe, J. e Weimer, B.. *Programa de Reforma dos Órgãos Locais (PROL)*. Texto de discussão no. 4. Maputo.
- GTZ. 1997. *Reintegração, Descentralização e Planificação Distrital em Moçambique*.
- Hommes, R.. 1996. « Conflicts and Dilemmas of Decentralization » e comentário por Rémy Proud'homme in *Annual World Bank Conference on Development Economics 1995*. IBRD, The World Bank. Pp. 331-348 e 354-359, respectivamente.
- INDER - Programa de Microprojectos. *Grupo de Referência*. Termos de Referência. Maputo, 28 de Agosto de 1998.
- INDER - Programa de Microprojectos. 1999. *Estudo sobre algumas experiências de microprojectos em Moçambique*. Relatório Final. Maputo.
- IPC. 1996. *Support to decentralization in Mozambique*.

- Johnson, T. 1997. « Local Empowerment in Mozambique. Lega activities supports community organizations » in *Democracy Dialogue*. USAID.
- Kasumba, G. 1997. *Decentralising aid and its management in Uganda : lessons for capacity-building at the local level*. Working Paper 20. ECDPM, Maastricht.
- Lei no. 9/96 in *Boletim da República*, 1a. série, no. 47 (suplemento), 22 de Novembro de 1996.
- LINK. 1998. *Directório simples*. Maputo.
- Mazula, A.. 1998. « Quadro institucional dos distritos municipais – apresentação » in Mazula, A. et alia. *Autarquias Locais em Moçambique. Antecedentes e Regime Jurídico*. Lisboa - Maputo.
- Ministério da Administração Estatal (MAE). 1998. *Pacote Autárquico*. Brochuras I e II. Maputo.
- Manjanguice, S. 1998. *A Cooperação Descentralizada (o caso de Moçambique)*. MAE Especial. Maputo.
- MAE. 1998. *Reforma da Administração Pública. Perspectivas e Estratégias*.
- Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação de Moçambique, Comissão das Comunidades Europeias (UE). 5 de Março de 1997. *Programa Indicativo Nacional para a Cooperação Moçambique/Comunidade Europeia (PIN – 8 ♣ FED)*. Maputo.
- Ministério do Plano e Finanças, DNPO. 1998. *Programa de planificação descentralizada: estratégia e plano de actividades*. Maputo.
- Mozambique News Agency. *AIM Reports*. Nos. 138 e 139. 13 de Junho e 20 de Julho de 1998, respectivamente.
- Ordenador Nacional de Moçambique e CE. 1998. *Microprojects Financing Agreement. Financing proposal*.
- Programa de reabilitação rural de Cabo Delgado (financiado pela Norad). 1996. *Regulamento do Funcionamento do Fundo de Desenvolvimento Comunitário*.
- Yachan, A.. 1992. *Desenvolvimento Rural e Organização Territorial*.
- Sogge, D. 1997. « Descentralização » in Sogge, D. (ed).. *Moçambique : perspectivas sobre a ajuda e o sector civil*. GOM. Holanda. Pp. 99-116.
- Sogge, D. 1997. « O sector civil » in Sogge, D. (ed).. *Moçambique : perspectivas sobre a ajuda e o sector civil*. GOM. Holanda. Pp. 45-75
- Soiri, I. 1999. *Mozambique : learning to walk with a borrowed cane ? (Linkages between Decentralisation and Poverty Alleviation in Mozambique. Case study report)*. IDS. Helsínquia.
- Weimer, B. 1998. *Abstaining from the 1998 local government elections in Mozambique: some hypothesis*. Texto de discussão (versão preliminar). Maputo.
- Weimer, B. e Fandrych, S. 1998. *Administrative reform and local government elections in Mozambique: democratic decentralization with obstacles*.
- UNCDF e Governo de Moçambique. 1998. *Support to decentralized planning and financing in Nampula province. Project description*.

Anexo I

o ciclo de planificação de um projecto de investimento público financiado pelo Plafond Distrital e sugestão das contrapartes em cada etapa



Fonte: Gabinete de Planificação Distrital, Direcção do Plano e Finanças, Província de Nampula. Relatório Semestral. 1o. Semestre 1998. Nampula, 24/6/98.

