

Formulação da Plataforma Nacional de Desenvolvimento Económico Local (DEL)

O Caso de Moçambique

**Carlien van Empel
Walter Urbina
Eloisa de Villalobos**

Copyright © International Labour Organization 2006
Second edition, Portuguese version

Publications of the International Labour Office enjoy copyright under Protocol 2 of the Universal Copyright Convention. Nevertheless, short excerpts from them may be reproduced without authorization, on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translation, application should be made to the ILO Publications Bureau (Rights and Permissions), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland. The International Labour Office welcomes such applications.

Libraries, institutions and other users registered in the United Kingdom with the Copyright Licensing Agency, 90 Tottenham Court Road, London W1P 9HE (Fax: +44 171436 3986), in the United States with the Copyright Clearance Center, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 (Fax: +1 508 750 4470), or in other countries with associated Reproduction Rights Organizations, may make photocopies in accordance with the licences issued to them for this purpose.

ISBN 92-2-818405-1
978-92-2-818405-1

The designations employed in ILO publications¹, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the International Labour Office concerning the legal status of any country, area or territory or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers.

The responsibility for opinions expressed in signed articles, studies and other contributions rests solely with their authors, and publication does not constitute an endorsement by the International Labour Office of the opinions expressed in them.

Reference to names of firms and commercial products and processes does not imply their endorsement by the International Labour Office, and any failure to mention a particular firm, commercial product or process is not a sign of disapproval.

ILO publications can be obtained through major booksellers or ILO local offices in many countries, or direct from ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland. Catalogues or lists of new publications are available free of charge from the above address.

Printed by

ABSTRACTO

As organizações locais, a comunidade empresarial local e os governos locais são os principais intervenientes no Desenvolvimento Económico Local. No entanto, os seus esforços devem estar harmonizados com as políticas nacionais, com as metas globais de redução da pobreza bem como com os processos de descentralização e globalização. Na sua forma ideal, o DEL reforça as ligações entre as autoridades ao nível nacional e ao nível local. Em Moçambique, a experiência bem sucedida de DEL nas três Províncias nomeadamente, Maputo, Sofala e Manica, estimulou o governo nacional a formular uma Plataforma multi-sectorial de DEL. Foi desenvolvido um quadro institucional para servir de base na replicação da abordagem DEL nas restantes sete províncias do país. Dada a dimensão integrada e territorial do DEL, houve necessidade de se conciliar o quadro institucional de base com a política nacional de DEL com vista a superar os problemas de coordenação e os obstáculos no seu enquadramento jurídico-legal e regulatório. Finalmente, as Agências de Desenvolvimento Económico Local são consideradas instrumentos estratégicos para a implementação do plano de acção quinquenal (2005-2009) do Governo e da Estratégia de Redução da Pobreza Absoluta em Moçambique.

PREFÁCIO

O presente estudo de caso documenta um resultado importante da experiência de Moçambique na promoção do Desenvolvimento Económico Local (DEL). Nos seus esforços, a implementação do DEL no país tem, desde 1997, contado com o apoio da Organização Internacional do Trabalho (OIT), junto de outras Agências da ONU.

Os principais intervenientes no Desenvolvimento Económico Local são as organizações locais, a comunidade empresarial local e as autoridades locais. Estes devem, idealmente, ser apoiados pelas políticas e iniciativas de desenvolvimento nacionais. O presente relatório descreve o processo através do qual as experiências provinciais de DEL formaram a base da política nacional de DEL. Além disso, as Agências de Desenvolvimento Económico Local (ADEL) são consideradas como instrumento que proporciona oportunidades locais de geração de emprego, facilitando o cumprimento do Plano de Acção de Redução da Pobreza Absoluta (PARPA) em Moçambique.

O estudo foi preparado no âmbito do projecto de “Criação de Emprego ao Nível Local com base na Abordagem de Desenvolvimento Económico Local da OIT” financiado pelo Governo dos Países Baixos e é o resultado da intensa cooperação entre os três autores deste estudo, nomeadamente, Walter Urbina, perito de DEL da OIT em Maputo, que prestou apoio ao Governo de Moçambique na formulação da política de DEL e forneceu o material para a realização do estudo. Eloisa de Villalobos, consultora da OIT, adaptou o estudo numa síntese analítica. Carlien van Empel, perita no Programa DEL do Ramo Cooperativo da OIT, em Genebra, supervisionou e actualizou o estudo.

Gostaria de agradecer a Barbara Cooper e Raquel Malunga pela edição linguística e a Claire Piper e Gisela Weber pelo seu contributo valioso na finalização do relatório.

Jürgen Schwettmann
Chefe do Ramo Cooperativo
OIT, Genebra

SUMÁRIO EXECUTIVO

O Desenvolvimento Económico Local (DEL) é um processo de desenvolvimento participativo que estimula parcerias entre as principais partes interessadas do sector privado e público num território definido. O seu objectivo é gerar emprego decente e estimular a actividade económica. O processo DEL permite a concepção e a implementação conjunta da estratégia comum de desenvolvimento através do uso dos recursos e das vantagens competitivas locais num contexto global. O DEL reforça as ligações entre as autoridades ao nível nacional e local. Os fóruns ou agências de DEL podem sensibilizar os dirigentes políticos nacionais sobre as prioridades e as necessidades locais. O DEL constitui também um veículo para a implementação das políticas e das estratégias nacionais ao nível local.

A globalização e a liberalização do mercado promove a concorrência e cria pressões que, se não forem abordadas através de políticas e de outras intervenções, podem causar grandes desigualdades socioeconómicas, dificultando deste modo, a criação de oportunidades para a geração de emprego decente. A fim de contrariar esta tendência, a OIT tornou-se uma das primeiras organizações internacionais a adoptar a abordagem DEL para corrigir o desequilíbrio regional e promover o emprego ao nível local. Em Moçambique, a experiência a nível provincial de DEL resultou na formulação da política nacional de DEL. Juntamente com outras agências da ONU, a OIT apoia este processo participativo com orientação da base para o topo.

O Governo de Moçambique pretende proporcionar um ambiente jurídico-legal e regulatório que permita a replicação da experiência de DEL em todas as dez províncias do país. Para facilitar a implementação do Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA), a abordagem de DEL é considerada uma das formas mais eficazes na contribuição para a redução da pobreza, mediante a criação de emprego sustentáveis e do desenvolvimento das capacidades a nível local. O Ministério da Administração Estatal, entidade responsável pela organização e descentralização territorial, tem conduzido o processo de formulação da política de DEL uma vez que adopta uma abordagem territorial. O Ministério colabora com a Unidade Nacional DEL, a Comissão Inter-Sectorial de DEL e com a Rede das Agências de Desenvolvimento Económico Local (ADEL). Estas duas últimas, sendo os principais instrumentos de implementação da política nacional ao nível provincial.

Os principais desafios com que Moçambique se confrontou no processo de formulação da política de DEL incluem: i) as várias partes interessadas chegarem a um consenso quanto à abordagem de desenvolvimento territorial integrado e abrangente; ii) problemas de coordenação entre as abordagens sectoriais e a abordagem territorial do DEL, incluindo a sobreposição das responsabilidades; e iii) as diferenças na capacidade das partes interessadas para contribuírem de forma efectiva ao processo de formulação. Para fazer face a estes desafios e prestar apoio na replicação das experiências de DEL noutras províncias, a OIT e o PNUD acharam necessário apoiar ao Governo a desenvolver uma “Plataforma Nacional de DEL”: um documento consensual que providencie o enquadramento político, estratégico e institucional do DEL, incluindo directrizes para a criação de um ambiente jurídico-legal e regulatório favorável.

O presente relatório documenta este processo. O mesmo visa fundamentalmente partilhar, com agentes de DEL e com dirigentes políticos em outros países, a experiência de Moçambique bem como as lições que dela se podem tirar.

ÍNDICE

Abstracto	iii
Prefácio	v
Sumário Executivo	vii
Abreviaturas	xi
Introdução	1
1. MOÇAMBIQUE: contexto social, económico e político.....	3
Localização e demografia	3
Factores importantes na história política e económica do país	3
Moçambique da actualidade.....	3
2. QUADRO DE POLÍTICA	4
2.1 Do desenvolvimento controlado pelo Estado a abordagens base- topo.....	4
2.2 Ajustamento estrutural	4
2.3 Estratégia de Redução da Pobreza Absoluta	4
2.4 Ligação entre os níveis nacional e local.....	5
2.5 Descentralização e reforma política.....	6
2.6 A Descentralização e o DEL	6
3. DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO LOCAL EM MOÇAMBIQUE	6
3.1 A dimensão territorial	6
3.2 Implementação da estratégia de DEL	7
3.3 As Agências de Desenvolvimento Económico Local em Moçambique.....	7
4. DA EXPERIÊNCIA LOCAL À PLATAFORMA NACIONAL.....	9
4.1 Melhores práticas.....	9
4.2 Enquadramento institucional	10
4.2.1 Comissão Intersectorial	11
4.2.2 Unidade Técnica Nacional de DEL	12
4.2.3 Rede Nacional de ADEL.....	12
4.3 Formulação da Plataforma de DEL	13
4.4 Plataforma Nacional de Promoção de DEL	15
5. CONCLUSÕES.....	16
6. LICÕES APRENDIDAS	17

ABREVIATURAS

ADEL	Agência de Desenvolvimento Económico Local
EII	Investimento de Emprego Intensivo
FDI	Investimento Directo Estrangeiro
FRELIMO	Frente de Liberação de Moçambique
OIT	Organização Internacional de Trabalho
DEL	Desenvolvimento Económico Local
MAE	Ministério da Administração Estatal
MPMEs	Micro, Pequenas e Médias Empresas
ONG	Organização Não Governamental
PARPA	Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta
PDHL	Programa de Desenvolvimento Humano ao Nível Local
PMEs	Pequenas e Médias Empresas
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RENAMO	Resistência Nacional de Moçambique
UNOPS	Gabinete das Nações Unidas para os Serviços de Projectos

INTRODUÇÃO

A globalização e a liberalização do mercado promovem a concorrência e criam pressões que, se não forem abordadas através de políticas e de outras intervenções, podem originar grandes desigualdades socioeconómicas e impedir a criação de oportunidades de geração de emprego decente. O risco de se exacerbar a polarização territorial comprometeria os esforços tendentes à consecução de desenvolvimento nacional e local mais equitativo e sustentável.

As estratégias de Desenvolvimento Económico Local (DEL) têm como foco os recursos locais (o tecido económico, os recursos humanos e o contexto institucional, ou seja, factores 'endógenos') num território definido. O objectivo é compreender como estas condições podem conduzir a um rumo de crescimento sustentável e reduzir o impacto negativo dos processos globais e os desequilíbrios regionais.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) é uma das primeiras organizações internacionais a adoptar esta nova abordagem de desenvolvimento. A OIT prestou apoio na implementação de iniciativas de DEL na América Central¹, na Ásia², no Sudeste Europeu³ e em África⁴. Dependendo do contexto local, estas actividades são implementadas ao nível provincial, regional, distrital ou nacional. A abordagem abrangente e integrada de DEL estimulou várias acções de desenvolvimento: estabeleceu diálogo entre os principais actores económicos locais no desenvolvimento do seu território; capacitação institucional e organizacional; apoio a micro e a pequenas empresas e cooperativas (serviços de desenvolvimento de negócios, sistemas de crédito); e marketing territorial e mobilização de recursos.

Em Moçambique, a OIT providenciou assistência técnica à componente de DEL do Programa de Desenvolvimento Humano Local (1998-2003 PDHL) implementado pelo PNUD/UNOPS. A abordagem DEL foi implementada em três províncias e sete distritos: província de Maputo (distrito de Matutuine); província de Manica (distritos de Guro, Tambara e Macossa) e província de Sofala (distritos de Caia, Chemba e Maringue). As Agências de Desenvolvimento Económico Local (ADEL) foram criadas como órgãos representativos com a responsabilidade de apoiar as Províncias na formulação de uma estratégia consensual de desenvolvimento económico local. As ADEL promovem a produtividade em subsectores económicos específicos através de uma variedade de projectos e actividades, envolvendo, onde possível, provedores de serviços locais. As ADEL também estabelecem ligação com actores nacionais e internacionais através de acções de lobby e mobilização de recursos.

Desde 2003 até hoje, duas novas ADELs têm sido constituídas, com apoio da OIT e do PNUD, nas Províncias da Zambézia e de Nampula: portanto até agora as ADELs estão presentes em 5 Províncias do país.

Como resultado do sucesso das iniciativas pilotos nestas províncias, o Governo de Moçambique reconhece a abordagem de DEL como um processo sustentável que pode ser reproduzido em outros lugares, com potencial para contribuir para a redução da pobreza ao nível local. A partir de 2003, o Governo tem estado activamente envolvido na formulação da Plataforma nacional de DEL à qual a OIT continua a providenciar apoio⁵. O presente

¹ Através do Programa Inter-agências de Reintegração de Refugiados e de Pessoas Deslocadas (PRODERE) em Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua.

² Na Camboja, China e Indonésia.

³ Na Bósnia-Herzegovina, Bulgária, Croácia, Sérvia e Montenegro.

⁴ Em Angola, Ghana, Moçambique e África do Sul.

⁵ Através de dois projectos financiados pelo Governo dos Países Baixos: o projecto inter-regional de "Criação de Emprego ao Nível Local através da abordagem DEL" (2003-2004) e do projecto sub-regional de "Geração de Emprego e Empoderamento Económico através da Abordagem DEL da OIT em Moçambique, África do Sul e Angola (2004-2006). O Programa de Iniciativas de Parceria Anti-Pobreza do PNUD (APPI) providencia apoio ao MAE na coordenação das actividades nacionais de DEL.

relatório documenta o singular processo de DEL caracterizado por uma abordagem participativa da base para o topo, com o objectivo de partilhar a experiência de Moçambique e as lições aprendidas com agentes de DEL e dirigentes políticos em outros países.

O documento encontra-se estruturado conforme a explicação que se segue. O Primeiro Capítulo contém um breve resumo do contexto social, económico e histórico de Moçambique. O Segundo Capítulo descreve o enquadramento político subjacente à estratégia de DEL. O Terceiro Capítulo relata a experiência de Moçambique e descreve com mais detalhe o papel e as funções das ADEL. O Quarto Capítulo documenta o processo de formulação da Plataforma de acordo com a abordagem da base para o topo, recentemente levado a cabo em Moçambique. O capítulo descreve os obstáculos encontrados, as soluções alternativas identificadas e analisa o enquadramento institucional. O Quinto Capítulo contém uma avaliação dos resultados até à data. O último capítulo apresenta um resumo das lições aprendidas desta experiência.

1. MOÇAMBIQUE: CONTEXTO SOCIAL, ECONOMICO E POLITICO

Localização e demografia

Moçambique é um país subtropical situado na costa sudeste de África, cobrindo uma área total de quase 800.000 km². O país faz fronteira com Malawi, África do Sul, Suazilândia, República Unida da Tanzânia, Zâmbia e o Zimbábue. Em 2000, a população estava estimada em cerca de 17,2 milhões de habitantes⁶, o que significa uma média de 20 habitantes por km². A maior parte da população do país vive nas zonas rurais. Por conseguinte, baixa densidade populacional é uma característica demográfica comum das 10 províncias.

Factores importantes na história política e económica do país

Os actuais problemas políticos e administrativos têm a sua origem no legado colonial. O país ascendeu à independência em 1975, na mesma altura que a revolução portuguesa teve lugar, levando ao êxodo dos funcionários públicos e técnicos portugueses. A saída destes funcionários experientes criou sérios constrangimentos ao processo de transformação da administração colonial, pois, a população local carecia de habilidades técnicas e administrativas. Além disso, a guerra civil, cuja eclosão ocorreu em finais da década de setenta e prolongou-se até a de noventa, combinada com a adopção da planificação centralizada e com a nacionalização das principais empresas, levou ao colapso da produção e dos serviços públicos e à destruição da infra-estrutura básica. A economia, em rápida deterioração e exacerbando a situação de pobreza, e causando a emigração e deslocação em massa das populações, tornou necessária a introdução de um programa de reabilitação económica, em 1987. Além disso, a reforma constitucional iniciada em 1990, introduziu formalmente o pluralismo e a democracia multipartidários. Com a ajuda da comunidade internacional, foi assinado o acordo geral de paz, em Roma, em 1992, pondo fim às hostilidades militares entre a FRELIMO e a RENAMO.

A partir de 1992, o processo de paz foi rapidamente seguido pela liberalização económica que levou à privatização dos activos e das funções económicas, criando espaço para a introdução de taxas cambiais e de preços de mercado, racionalização das despesas públicas e equilíbrio fiscal. Estas medidas foram conjugadas com um processo gradual de descentralização através da criação de 33 municípios com representantes eleitos.

Moçambique da actualidade

Em Fevereiro e Março de 2000, Moçambique foi assolado pelas piores inundações dos últimos 50 anos, deixando 10% da população temporariamente sem abrigo e tendo perdido as suas colheitas, gado, sementes e infra-estruturas. Não obstante esta calamidade, porém, a paz, a introdução de políticas apropriadas, o investimento directo estrangeiro em franco crescimento e a ajuda externa significativa contribuíram para o forte desempenho económico dos últimos anos. Desde 1996, o PIB registou um crescimento de 10%, os índices de inflação baixaram, o investimento privado e o consumo registaram um rápido aumento.

As populações das zonas rurais são pobres porque estão isoladas e têm pouco contacto com a economia formal. Carecem de sistemas de comunicação, bem como de infra-estruturas sociais como água potável, instalações sanitárias e escolas. Além disso, a sua capacidade de gerar rendimentos é limitada pela falta de equipamento adequado e pela falta de acesso a novas tecnologias, ao financiamento e aos mercados. Consequentemente, os camponeses e os empreendedores não conseguem realizar o valor pleno da sua produção, dos seus bens e serviços. Há, por conseguinte, necessidade de se desenvolver as aptidões básicas e de capacitação organizacional e institucional de modo a tornar as economias locais mais eficientes, produtivas e dinâmicas.

⁶ Instituto Nacional de Estatística.

2. QUADRO DE POLÍTICA

As recentes mudanças no contexto político de Moçambique abriram espaço para a introdução de novas estratégias de desenvolvimento. Todavia, o actual quadro político é ainda muito condicionado pelo passado. Moçambique conheceu várias etapas diferentes desde o desenvolvimento fortemente controlado pelo Estado passando pelo ajustamento estrutural até ao novo quadro político de redução da pobreza. O DEL é uma componente importante que contribui para a implementação do Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta que o Governo tem estado a levar a cabo desde a introdução das reformas constitucionais de 1990.

2.1 Do desenvolvimento controlado pelo Estado a abordagens base- topo

Até finais da década de oitenta, o Governo central promovia o desenvolvimento económico através da provisão directa de insumos como sementes e fertilizantes; providenciava serviços de formação através de agências governamentais descentralizadas em todo o país.

Este contexto histórico era caracterizado pela centralização da tomada de decisão, incluindo a fixação dos preços e a racionalização da moeda estrangeira, que resultaram na distorção do mercado. Concomitantemente, os mercados eram controlados por corporações transnacionais e os investimentos visando o fomento do desenvolvimento nacional eram fundamentalmente orientados para a infra-estrutura básica e serviços. Estes factores comprometeram a mais importante fonte de oportunidades de (auto-) emprego proporcionadas pelas micro, pequenas e médias empresas (PMEs) urbanas. As medidas do governo resultaram numa concorrência desleal em detrimento das PMEs, que não beneficiavam de nenhum apoio institucional.

As agências doadoras e os programas de ajuda estavam principalmente focalizados nos sectores e não eram estimulados pela procura local de serviços. As decisões do governo em relação a empreendimentos industriais de grande dimensão eram compulsivas e feitas sem nenhuma consulta local. As políticas de desenvolvimento regional serviam apenas como linhas gerais de orientação para a alocação geográfica do investimento público e raramente estimulavam investimento que gerasse postos de emprego ao nível local.

Esta conjuntura económica sofreu uma mudança, em 1990, com a aprovação da nova Constituição, que introduziu alterações profundas na política de desenvolvimento. A abertura do mercado e o ajustamento estrutural começaram a determinar a agenda de desenvolvimento, pondo fim à regulação do mercado pelo Estado.

2.2 Ajustamento estrutural

As novas políticas económicas incluíam medidas de ajustamento estrutural como se segue: liberalização económica (desregulação do controlo dos preços e do capital estrangeiro); redução do défice orçamental (corte dos subsídios do Estado); desvalorização da moeda nacional (para estimular o mercado de exportação e restringir as importações) e privatização de empresas estatais ineficientes.

No reforço da estratégia nacional de facilitação da actividade empresarial, as reformas financeiras permitiram que fosse estabelecida uma base legal para as operações de micro-finanças (actualmente pode-se conceder empréstimos a ONGs bem como a singulares). As reformas fiscais introduziram o IVA (imposto sobre o valor acrescentado de 17% aplicável a toda e qualquer transacção) e reduziram os impostos sobre os lucros. Também beneficiaram de abatimento fiscal as empresas que investiam nas zonas mais desfavorecidas do país.

2.3 Estratégia de Redução da Pobreza Absoluta

Em conformidade com a abordagem geral ao desenvolvimento que atribui a principal responsabilidade pelo desenho e implementação de políticas aos governos dos países em desenvolvimento, o Governo de Moçambique formulou um Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA).

O PARPA de 2001-05 visava reduzir significativamente os níveis da pobreza absoluta de 70% da população total (1997) para 50% em 2010. O principal objectivo da política económica era, portanto, promover um crescimento forte e de base alargada que seria acompanhado pela redução da pobreza. Para o alcance deste objectivo, o governo comprometeu-se a manter uma disciplina financeira, melhorar o ambiente para a expansão da actividade do sector privado e adoptar o desenvolvimento de uma base de exportação forte através de uma política comercial e de investimento liberal. Os elementos-chave da estratégia do governo incluem: aumento das poupanças públicas através da mobilização de receitas e racionalização das despesas; melhoramento da eficiência do funcionamento do sector público; desenvolvimento adicional do sistema financeiro; e, finalmente, introdução de reformas legislativas com vista a aumentar a segurança económica e reduzir o custo do exercício da actividade empresarial.

A consciência da necessidade de **abordagens integradas** levou a que as políticas agrícola, agro-industrial e industrial fossem consideradas no contexto mais alargado das estratégias de desenvolvimento económico territorial, dado que os seus impactos económicos estavam tão estreitamente relacionados. Uma vez que a economia moçambicana é fundamentalmente rural, a agricultura representa a principal fonte de geração de rendimentos e de emprego. Consequentemente, o sector agrícola continua a ser ainda o ponto de partida de qualquer estratégia de desenvolvimento. A promoção da agro-indústria é um factor que fomenta a agricultura, o desenvolvimento rural e a criação de postos de trabalho. Uma actividade agro-industrial em franco crescimento estimula o mercado de produtos agrícolas, contribui para a expansão do investimento agrícola e do emprego e gera muitos postos de trabalho tanto nas zonas rurais e como urbanas⁷.

O PARPA é baseado em seis prioridades que visam assegurar um processo de desenvolvimento inclusivo: i) educação e infra-estrutura sanitária básicas; ii) desenvolvimento agrícola e rural; iii) infra-estrutura de transportes e comunicações, incluindo estradas, caminhos-de-ferro e portos, serviços de cabotagem, serviços postais e de telecomunicações; iv) criação de um ambiente empresarial favorável através de reformas fiscais e de políticas de promoção de investimento; v) boa governação; e vi) estabilidade macroeconómica e financeira.

2.4 Ligação entre os níveis nacional e local

É largamente reconhecido que políticas macroeconómicas flexíveis e liberais não conduzem necessariamente a um aumento significativo de emprego ou ao melhoramento das condições de trabalho e da qualidade de vida dos mais necessitados⁸. O desenvolvimento sustentável e inclusivo requer mecanismos que traduzam as políticas macro/nacionais em acções concretas ao nível local⁹. Um dos principais obstáculos à criação de tais mecanismos reside na dificuldade em integrar as estratégias de desenvolvimento locais nas políticas nacionais, provinciais e distritais. Embora o sistema hierárquico da planificação centralizada tenha sido abolido, as abordagens sectoriais ao desenvolvimento ainda persistem. As decisões sobre questões de natureza territorial são tomadas por diferentes ministérios, o que significa que, amiúde, há problemas de coordenação e de sobreposição de responsabilidades.

É necessário dotar os funcionários do governo local e autárquico de capacidades técnicas para que possam empreender o exercício de descentralização de forma eficaz. O sistema financeiro local também desempenha um papel preponderante, pois, dele depende a criação de negócios e a atracção do investimento. Finalmente, a falta de serviços de apoio não financeiro às empresas e de uma cultura empresarial pode travar o desenvolvimento eficaz das PME's no país.

⁷ PARPA, 2001-2005 (par. 154).

⁸ Por exemplo, o aumento das disparidades originado pelos programas de desenvolvimento de grande magnitude.

⁹ Conforme aludido no Relatório do Director-Geral: *Working Out Poverty*, (OIT, 2003: 44) "O impacto sustentável sobre a pobreza depende de políticas bem concebidas e da capacitação local".

2.5 Descentralização e reforma política

O PARPA recomenda que a interacção com outros actores sociais seja mais institucionalizada ao nível local e envolva os grupos populacionais mais desfavorecidos. O principal objectivo do processo de descentralização é “imprimir maior dinamismo e capacidade aos governos provincial e distrital para poderem levar a cabo a indispensável interacção com outros actores sociais na abordagem aos desafios de combate à pobreza e promoção do crescimento económico ...”¹⁰

A nova Constituição atribui um papel mais importante às províncias na promoção da tomada de decisão participativa e na criação de instituições locais mais democráticas. A adopção da Lei e da legislação complementar dos Órgãos Locais do Estado¹¹ foi considerada uma medida positiva no processo de democratização.

Antes desta lei (Lei Nacional da Reforma dos Órgãos Locais), o Governador Provincial nomeava o administrador distrital sem nenhuma participação da comunidade local. A nova lei proporciona o enquadramento jurídico-legal das eleições ao nível distrital. Como resultado, as comunidades locais elegeram democraticamente, até agora, 33 administradores distritais.

Em conformidade com o Plano de Desenvolvimento do Governo, de 1998, as autoridades provinciais e distritais formularam Planos Quinquenais Provinciais e Distritais de Desenvolvimento, envolvendo representantes da sociedade civil e do sector privado. Estes planos definem as estratégias de desenvolvimento através da priorização das necessidades locais, em coordenação com a abordagem nacional.

2.6 A Descentralização e o DEL

A descentralização é o ambiente político ideal para o DEL. A redução sustentável da pobreza em Moçambique está estreitamente relacionada com o crescimento económico local no país, bem como com a criação de instituições com empenhamento e capacidade para promover a participação da sociedade civil e das comunidades locais.

A introdução das ADEL nas comunidades como instrumentos de desenvolvimento local permite abordar os problemas que as autoridades locais enfrentam em Moçambique. Na maior parte dos casos, as autoridades locais carecem de meios e de capacidade técnica necessários para responder às suas novas responsabilidades. As ADEL facilitam as ligações entre as autoridades aos diferentes níveis e as complexas estruturas administrativas; permitem a inclusão democrática da sociedade civil e providenciam as perícias técnicas necessárias. Por exemplo, as ADEL financiaram e providenciaram assistência técnica na formulação dos planos provinciais e distritais de desenvolvimento.

3. DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO LOCAL EM MOÇAMBIQUE

3.1 A dimensão territorial

A abordagem territorial ao desenvolvimento difere da abordagem sectorial ou de grupo populacional. O enfoque nas regiões com uma massa crítica de seres humanos e outros recursos¹² facilita a análise multidimensional das questões de pobreza e emprego, incluindo as ligações rurais/urbanas. Promove acções de desenvolvimento abrangentes, coerentes e integradas, o que é especialmente importante numa situação de escassez de recursos. A coordenação do investimento público e privado evita a duplicação de esforços e os consequentes efeitos contraproducentes. No contexto territorial, pode-se prestar atenção

¹⁰ PARPA 2001-2005 (p:185.1).

¹¹ Nível distrital da administração política nacional. Assegurando, inter alia, que a descentralização e a desconcentração administrativa e financeira possam ter lugar e possibilitando desse a planificação participativa ao nível distrital.

¹² ‘Massa crítica’ significa recursos suficientes para permitir a realização de Actividades económicas e sociais significativas, respeitando ao mesmo tempo a identificação dos limites territoriais pelas partes interessadas.

especial aos grupos mais necessitados, tais como as mulheres que operam na economia informal, os jovens desempregados, os produtores rurais, etc.

Os recursos e o potencial de desenvolvimento territoriais definem a dimensão “local” da estratégia de DEL. O território torna-se um espaço de implementação e tem que corresponder a uma entidade administrativa, pois, isso possibilita as ligações entre as necessidades locais (associações, grupos organizados, administrações locais, etc.) e as estratégias nacionais (políticas, programas e projectos).

Em Moçambique, as Províncias são dimensões territoriais apropriadas para o DEL. Ao nível provincial é possível avaliar a capacidade técnica dos actores locais, promover e organizar o desenvolvimento económico e criar mecanismos operacionais para a implementação das políticas nacionais e das estratégias locais de desenvolvimento. Estas estratégias cobrem a província e o seu objectivo é desenvolver o potencial endógeno. Outro objectivo das estratégias de DEL é melhorar a capacidade administrativa e organizacional dos actores locais - no sector público e no sector privado - e promover o investimento através da identificação do potencial de crescimento económico a curto, médio e longo prazos.

3.2 Implementação da estratégia de DEL

O êxito do DEL depende da capacidade de integração das iniciativas produtivas de pequena escala na economia informal num ambiente económico mais alargado, facilitando o crescimento e o desenvolvimento inclusivo. Neste sentido, as infra-estruturas produtivas, os instrumentos financeiros específicos e o marketing territorial são elementos estratégicos que garantem uma melhor utilização do potencial local.

O PARPA identifica o rápido crescimento económico como um instrumento fundamental para a redução da pobreza. Acentua a importância da criação de um ambiente favorável ao investimento e o aumento da produtividade. Por conseguinte, são necessárias políticas de promoção de investimento privado para apoiar a criação de emprego decente e a geração de rendimentos. Neste contexto, é importante assegurar que os programas de investimento em infra-estrutura beneficiem as empresas e a economia local. O envolvimento das comunidades no processo de tomada de decisão assegura que os investimentos correspondam às prioridades e às necessidades locais. As comunidades podem tornar-se parceiros contratantes na provisão de serviços ou na manutenção das novas infra-estruturas. Isto proporciona oportunidades de geração de emprego e ajuda a melhorar condições de vida das populações. As estratégias DEL têm de identificar e visar oportunidades de negócio relacionadas com este tipo de investimento.

Grelha 1: Investimento directo estrangeiro e desenvolvimento local - O caso da MOZAL. Mozal é um produtor de alumínio em Moçambique, estabelecido através de Investimento Directo Estrangeiro (IDE). Esta empresa transnacional criou demanda local de serviços e de produtos adicionais tais como serviços empresariais, de transporte e de bens alimentícios. A economia local não foi capaz de fornecer tais serviços e carecia de capacidade organizacional para beneficiar integralmente desta oportunidade económica. Consequentemente, a Mozal começou a importar estes serviços da África do Sul.

3.3 As Agências de Desenvolvimento Económico Local em Moçambique

Em Moçambique, as ADEL funcionam ao nível provincial e têm um mandato socioeconómico. O seu objectivo principal é criar condições propícias para a geração de rendimentos e para a promoção de emprego.

As ADEL proporcionam um fórum para estimular o diálogo sobre DEL entre representantes das autoridades locais, da sociedade civil e do sector privado. Funcionam como uma rede de organizações afiliadas num determinado território. Isto permite a troca de informações sobre as necessidades, prioridades e potencial económico. Usando o âmbito e o vigor de cada organização no tecido institucional e social local, as ADEL aumentam a capacidade de

negociação de todos os membros. Também tornam possível a partilha dos custos de gestão na implementação de iniciativas e de projectos.

Grelha 2: Sustentabilidade das ADEL

A sustentabilidade das ADEL depende de vários factores:

1) Reconhecimento político e social

As ADEL são reconhecidas como organizações representativas, que funcionam no interesse da província e os seus habitantes depositam confiança nelas.

2) Capacidade técnica

São dotadas de conhecimentos necessários para providenciarem serviços com base na procura a uma vasta gama de clientes dos sectores público e privado.

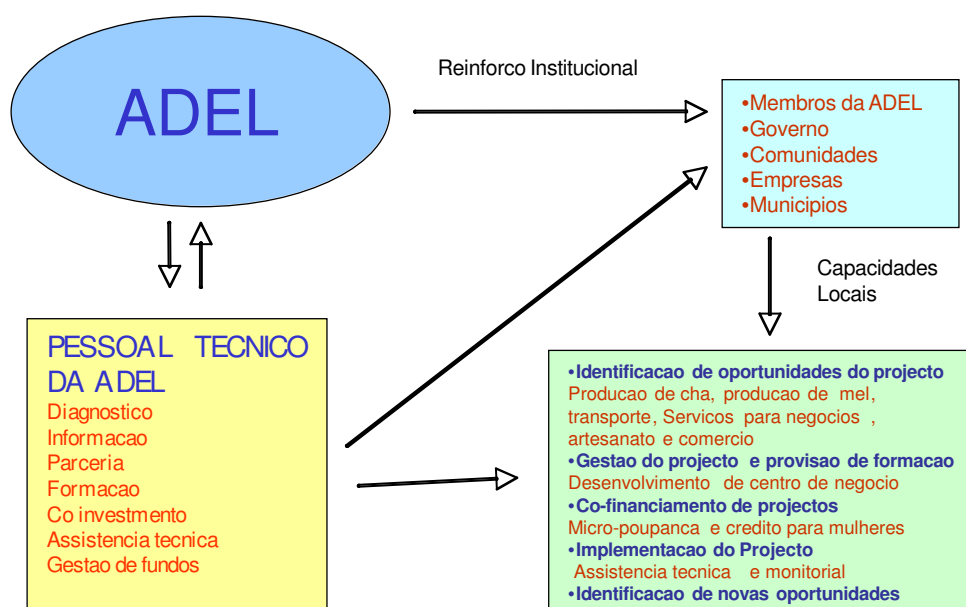
3) Autonomia financeira

As ADEL não dependem dos doadores, nem estão orientadas para estes. Podem gerar rendimentos através da cobrança pelos serviços que fornecem aos clientes, através da gestão de fundos de crédito, de mecanismos de contratação com organizações internacionais ou estruturas governamentais, através das contribuições dos membros, de empreendimentos conjuntos e de parcerias custo-eficazes. Dado o seu estatuto jurídico-legal, as ADEL permanecem organizações sem fins lucrativos, investindo os seus rendimentos excedentários em projectos de desenvolvimento.

Os funcionários que trabalham para as ADEL são peritos nacionais formados em várias áreas de competências, tais como gestão, metodologias participativas, representação, planificação de desenvolvimento, avaliação de projectos, micro-crédito, etc. Os funcionários das ADEL providenciam serviços a empreendedores, organizações comunitárias bem como ao governo local. Às vezes, os seus clientes são membros da própria ADEL, noutros casos os membros prestam apoio ao pessoal das ADEL na provisão de serviços. A natureza dos serviços providenciados pelas ADEL depende das características do cliente e das necessidades orçamentais. As ADEL lidam com três tipos de clientes: a) clientes do sector privado, que recebem assistência e apoio técnicos na identificação de oportunidades; b) comunidades, que beneficiam de reforço organizacional bem como de assistência técnica; e c) as autoridades locais, que podem receber assistência no planeamento estratégico, angariação de fundos e nos processos de DEL, em geral.

FIGURA 1

FUNCOES E ESTRUTURA INSTITUCIONAL DA ADEL



Os serviços de assistência técnica das ADEL também dependem das necessidades orçamentais do projecto específico:

1) Serviços comunitários: geralmente, providenciados a pequenos empreendedores privados, visando actividades micro de assistência técnica nas áreas administrativa, financeira e de identificação de oportunidades de negócio; o objectivo é melhorar a organização e a participação comunitária. Estes são projectos de capacitação, concebidos para transformar as comunidades locais em verdadeiros actores de desenvolvimento, capazes de gerir as iniciativas de DEL.

2) Serviços de marketing: estes são projectos de média dimensão (orçamentados entre USD 10.000 e USD 30.000) dirigidos a associações, organizações e a algumas partes interessadas privadas, nos casos em que o serviço inclua o estudo de mercado, a análise de custo-benefício, a avaliação do retorno sobre o investimento, além da formulação técnica de projectos. Estes projectos demonstram as actividades concretas das ADEL e têm um impacto imediato nos beneficiários e no território.

3) Serviços estratégicos: estes têm um potencial importante de interligação com os sistemas produtivos (produção/comercialização). Estes projectos, com forte impacto ao nível local, providenciam apoio aos grupos vulneráveis. Geralmente, são projectos de médio e longo prazo requerendo mais recursos orçamentais do que as ADEL podem providenciar. Por conseguinte, o papel destas limita-se à identificação de projectos e a procura de recursos de investimento.

Grelha 3: Serviço das ADEL à comunidade: Promoção das organizações femininas

A ADEL de Manica iniciou um programa de micro-poupança dirigido às mulheres rurais. Noventa mulheres do distrito de Manica foram treinadas na gestão de fundos e de pequenos investimentos e estão agora a administrar o “Banco Comunitário de Manica”. O banco foi inteiramente criado com base em contribuições voluntárias de mulheres, sem nenhum capital externo. Os membros do banco estão actualmente a formar mais mulheres com vista a aumentar seu o capital bem como o seu alcance.

As ADEL formaram a Rede Nacional de ADEL de Moçambique. A rede promove a comunicação e a troca de experiências e de conhecimentos. Através da rede, as ADEL podem ser mobilizadas para empreenderem esforços conjuntos de advocacia e podem coordenar a sua participação em eventos e redes internacionais. A rede desempenhou um papel preponderante na promoção da política de DEL ao nível nacional.

4. DA EXPERIÊNCIA LOCAL À PLATAFORMA NACIONAL

4.1 Melhores práticas

A experiência de DEL nas três províncias pilotos demonstrou que o empoderamento da comunidade através da organização institucional e participação social é o factor chave na superação da exclusão social e na promoção do desenvolvimento local. O governo nacional avaliou de forma muito positiva a abordagem de DEL e as ADEL. O DEL é considerado uma boa prática no quadro da estratégia nacional de redução da pobreza (PARPA). O governo considera o DEL uma abordagem que pode ser replicada e é sustentável porque:

- Promove instrumentos sustentáveis para a implementação de DEL, tais como as ADEL;
- Providencia ligações entre os níveis nacional e local em termos de formulação e de implementação das políticas bem como em termos de alocação e mobilização de recursos;
- Apoia a implementação das políticas de descentralização e de empoderamento local;

- Apoia várias formas de organização comunitária (incluindo cooperativas, grupos de mulheres, associações de pequenos empresários, etc.);
- Identifica e desenvolve o potencial endógeno dos territórios;
- Apoia a criação de redes ao nível local e nacional com base numa abordagem integrada e coordenada ao desenvolvimento;
- Melhora os mecanismos de consulta e de diálogo social ao nível local, com vista a gerar respostas aos desafios de desenvolvimento com base no consenso.

Grelha 4: “Transformando as experiências locais em capital nacional”

“Moçambique possui enormes potencialidades em termos de recursos, políticas e ideias: a nossa caminhada é muito longa, mas temos confiança na cooperação com os nossos parceiros que, como a Organização Internacional do Trabalho, apoiaram e, espera-se, continuarão a apoiar-nos na transformação das experiências locais em capital nacional.”

Samuel Saete Manjanguice, Director da Unidade Nacional de DEL, Ministério da Administração Estatal

4.2 Enquadramento institucional

O desejo do governo de replicar a experiência de DEL numa escala maior trouxe a necessidade de uma política nacional e, consequentemente, de um quadro institucional para a sua formulação e implementação.

Foram criados os seguintes órgãos oficiais: uma comissão intersectorial, responsável pela provisão de apoio aos governos provinciais para que possam tomar parte nas propostas do governo relativas à política de DEL; uma unidade técnica nacional de DEL, que providencia assistência técnica às ADEL e reforça o seu acesso às instituições nacionais; e uma rede de ADEL para apoiar a criação e o desenvolvimento de mais agências de desenvolvimento económico local.

A comissão intersectorial e a unidade técnica de DEL foram concebidas para estabelecer ligação entre a abordagem de DEL e as ADEL e o ambiente institucional relacionado com a administração governamental. O seu objectivo é proporcionar oportunidades e o acesso aos recursos aos que muitas vezes não têm acesso ou que dificilmente podem ser adquiridos localmente. Também apoiam as ADEL no seu esforço de serem reconhecidos como um instrumento nacional de promoção de DEL e de combate à pobreza, conferindo-os assim legitimidade institucional e política.

A comissão intersectorial e a unidade técnica de DEL servem de instituições de promoção de DEL ao nível nacional, razão pela qual são a contraparte natural da rede de ADEL ao nível provincial.

FIGURA 2



4.2.1 Comissão Intersectorial

A Comissão Intersectorial de DEL, criada pelo governo, é responsável pela formulação da política de DEL e pela promoção desta abordagem ao nível provincial.

A comissão é um fórum representativo, congregando funcionários dos ministérios e outros sectores envolvidos na promoção de DEL. A comissão também inclui representantes de instituições tais como o Centro de Promoção de Investimentos, que são vitais para o processo de DEL e são responsáveis pela coordenação da formulação, gestão e implementação das estratégias de DEL. Os critérios para a adesão de membros na comissão são flexíveis e dependem de questões temáticas que fazem parte do DEL. Um exemplo é a participação do Ministério das Obras Públicas e Habitação. Os funcionários deste Ministério asseguram que a abordagem da utilização de emprego intensivo seja incorporada como forma de criação de postos de trabalho ao nível local.

Grelha 5: Membros da Comissão Intersectorial

- Ministério da Administração Estatal
- Ministério do Plano e Finanças
- Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural
- Ministério da Indústria e Comércio
- Ministério do Trabalho
- Ministério das Obras Públicas e Habitação
- Ministério dos Recursos Minerais e Energia
- Ministério do Turismo
- Ministério da Mulher e da Coordenação da Acção Social
- Centro de Promoção de Investimentos
- CTA (extenso)
- OTM (extenso).

As principais actividades da Comissão são:

- a. Propôr a política de DEL e a estratégia de implementação que sejam coerentes com os programas sectoriais existentes;

- b. Apresentar as propostas de Plataforma de DEL às partes interessadas ao nível nacional e provincial;
- c. Apresentar as propostas de Plataforma de DEL em seminários provinciais para comentários;
- d. Promover e disseminar a Plataforma de DEL;
- e. Organizar, quando necessário, reuniões de coordenação com peritos e com instituições que possam contribuir para o êxito da implementação da Plataforma;
- f. Promover as ADEL nas províncias que não tenham instrumentos de implementação representativos;
- g. Orientar a Unidade Técnica Nacional de DEL nas suas actividades.

4.2.2 Unidade Técnica Nacional de DEL

A unidade de DEL é o ramo técnico e operacional da comissão que lida directamente com os territórios e os seus respectivos governos. Por exemplo, também ajuda as ADEL a estabelecer ligações com instituições do governo ao nível nacional para a mobilização de recursos. A unidade técnica de DEL é uma estrutura do governo que cria o espaço para as ADEL ao nível nacional. Promove o DEL como estratégia e as ADEL como instrumentos, ao nível nacional e internacional. A unidade garante, em termos políticos, do processo de DEL ao nível nacional.

Grelha 6: Estrutura Técnica da Unidade de DEL

A unidade tem uma estrutura pequena e funcional:

- Um director (membro de uma das instituições governamentais que compõem a comissão);
- Um assistente técnico.

Dada a cobertura territorial e o mandato não sectorial do Ministério da Administração Estatal (MAE), a unidade é baseada dentro deste ministério. A comissão pode, porém, decidir transferir a unidade para uma outra instituição. Por razões de eficiência de custos, a unidade permanecerá uma agência do governo, funcionará com fundos públicos, mas espera-se que, futuramente, se torne uma instituição pública autónoma.

As funções da unidade são como se segue:

- a. Prestar assistência às ADEL nas suas actividades de advocacia, de lobby, na criação de redes e na angariação de fundos ao nível nacional;
- b. Assegurar que as ADEL sejam parte integrante da estratégia de implementação de DEL coordenada ao nível nacional;
- c. Assegurar que as actividades das ADEL sejam incorporadas no Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta;
- d. Coordenar as iniciativas de desenvolvimento e a alocação de recursos, ao nível nacional, para as províncias;
- e. Disseminar a experiência do DEL/ADEL, através da promoção da sua replicação em outras províncias e distritos do país;
- f. Prestar assistência às ADEL no estabelecimento de parcerias estratégicas com organizações, investidores e programas públicos e privados.

4.2.3 Rede Nacional de ADEL

As ADEL de Moçambique constituem esta rede e o seu objectivo geral é apoiar a criação e o desenvolvimento de mais agências no país. A rede dissemina as lições aprendidas sobre os mecanismos e as estratégias de promoção de DEL. A Rede tem um estatuto jurídico-legal

próprio, representando as ADEL ao nível nacional. A rede é coordenada por um escritório muito pequeno em Maputo (cidade capital), que serve de ponto focal e providencia às ADEL serviços como: troca de informações entre agências, atracção de investimento, marketing de produtos e de serviços locais, informação sobre doadores e um endereço e caixa postal comuns.

As principais actividades da Rede de ADEL são:

- a. Promoção e disseminação do potencial e das oportunidades em Moçambique;
- b. Promoção das ADEL para a operacionalização das iniciativas de DEL;
- c. Representação das políticas e estratégias das ADEL;
- d. Coordenação com a Unidade Técnica Nacional de DEL;
- e. Colaboração com iniciativas nacionais e internacionais para a coordenação da implementação da estratégia de DEL em Moçambique;
- f. Organização conjunta de actividades de promoção sobre o DEL;
- g. Apoio no desenvolvimento de parcerias com diferentes organizações (nacionais e internacionais), especialmente, no contexto de projectos de inter-ADEL;
- h. Desenvolvimento de estratégias e projectos, e promoção da troca de experiência e informações entre as ADEL em Moçambique.

A diferença entre a rede de ADEL e a Unidade Técnica Nacional de DEL é que esta última actua ao nível nacional, promovendo a estratégia de DEL entre os diferentes ministérios e abrindo espaço para as ADEL interagirem com organizações nacionais e internacionais. Esta instituição desempenha um papel-chave nas acções de lobby a favor da abordagem de DEL e assegura a coerência entre a política nacional e as actividades de promoção de DEL, criando desse modo uma ligação vertical entre as ADEL e o nível nacional.

A rede é a contraparte provincial que providencia a ligação horizontal entre as agências. Esta rede distribui, entre as ADEL moçambicanas, os resultados das acções de lobby levadas a cabo pela Unidade de DEL. Em conjunto, formulam as estratégias e os projectos de promoção de DEL.

4.3 Formulação da Plataforma de DEL

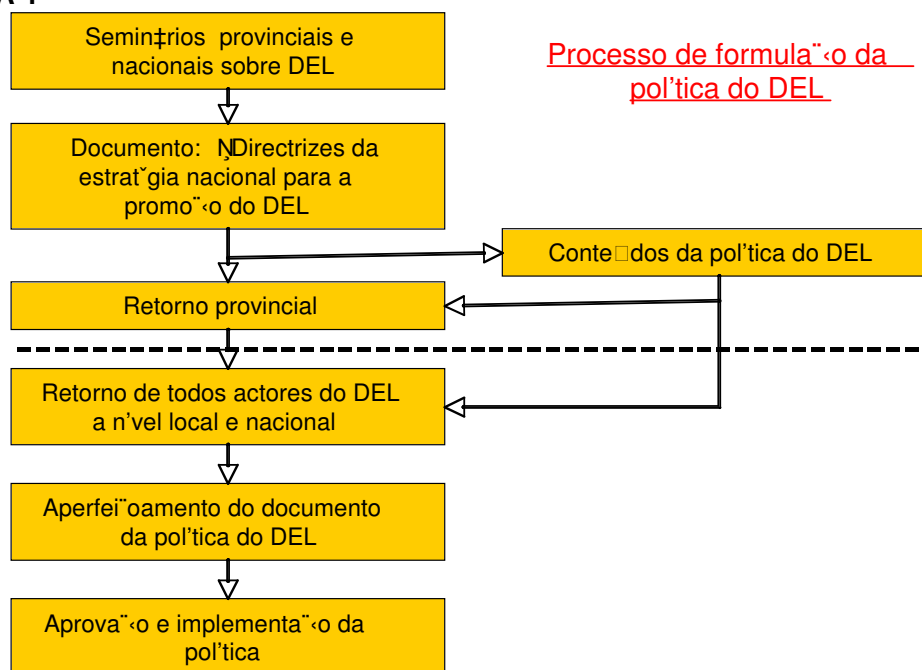
O diálogo alargado e a edificação de consenso são características-chave da abordagem de DEL e foram também centrais na formulação da Plataforma de DEL. Os representantes dos sectores público e privado, da sociedade civil em Maputo e nas províncias foram parceiros iguais no debate da nova Plataforma de DEL. Foi envidado um esforço no sentido de se evitar uma abordagem centralista. Isto constituiu uma clara demonstração da intenção de Moçambique avançar para uma maior democratização das políticas, incluindo a devolução do poder aos actores sociais locais e uma maior participação ao nível local.

O processo de formulação obedeceu à sequência a seguir descrita:

1. Elaboração de um documento básico inicial de discussão, baseado na experiência de DEL nas províncias. As “Linhas de Orientação para a estratégia nacional de desenvolvimento económico local em Moçambique” descrevem a experiência de campo e consideram o quadro dentro do qual ela foi executada - o Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA) de 2001-2005.
2. A primeira versão do documento foi discutida pelos fóruns provinciais e em um seminário nacional (Maio de 2003) no qual participou uma vasta gama de partes interessadas, incluindo organizações de trabalhadores e de empregadores. Foi alcançado consenso relativamente ao documento final a ser submetido à Comissão Intersectorial de promoção de DEL.

3. Com base nestas linhas de orientação estratégica, a Comissão Intersectorial desenvolveu a versão preliminar do documento de Plataforma.
4. O projecto do documento de Plataforma foi enviado às províncias para comentários. Desde então, o MAE, como Ministério que lidera o processo de desenvolvimento da Plataforma nacional de DEL, tem-no usado como base das suas acções.
5. A dimensão de trabalho decente do projecto de Plataforma foi aprimorada durante um workshop nacional (Fevereiro de 2004) envolvendo todas as partes interessadas relevantes das províncias e do nível nacional.
6. O documento final intitulado “Plataforma Nacional de DEL” providencia o enquadramento político, estratégico e institucional da implementação de DEL.
7. O MAE geriu a introdução das Agências de Desenvolvimento Económico Local na Política de População

FIGURA 4



Todavia, a natureza participativa do processo de formulação e o envolvimento de uma grande variedade de partes interessadas causou dificuldades em termos de compreensão geral, coordenação e capacidade.

Primeiro, a predominância tradicional das abordagens sectoriais ao desenvolvimento representa um impedimento à abordagem territorial integrada de DEL. O processo de DEL é caracterizado pela acção interdisciplinar que nem sempre é claramente compreendida pelos diferentes actores políticos envolvidos.

Um problema mais sério é a competição entre os membros da Comissão Intersectorial, em particular, entre aqueles que eram tradicionalmente responsáveis pela formulação de políticas nas zonas rurais. Pois, achavam que a introdução do DEL tinha limitado o seu papel, já que o planeamento estratégico não estava mais sob o seu controlo.

Além disso, as disparidades, em termos de capacidade, entre os ministérios significavam que alguns ministérios técnicos muito relevantes não estavam à altura de dar o seu contributo de forma cabal. Os funcionários recém formados do Ministério da Administração Estatal (MAE) deviam fazer uso máximo de todos os conhecimentos que possuíam.

Finalmente, foi decidido que o Ministério da Administração Estatal continuaria a ser responsável pela coordenação da promoção de DEL. Como o MAE não é um ministério técnico, foi considerado a instituição mais apropriada para assegurar os conhecimentos necessários dos outros membros. O MAE também encontra-se em melhor posição em termos das suas responsabilidades quanto ao processo de descentralização e de organização territorial e administrativa do país. O Ministério está em processo de desenvolver uma estrutura de formação para as autoridades locais e a abordagem de DEL enquadra-se bem nesta sua nova responsabilidade.

4.4 Plataforma Nacional de Promoção de DEL

A Plataforma nacional de DEL foi concebida como um instrumento teórico para providenciar o enquadramento jurídico-legal geral para o fortalecimento da abordagem DEL. Contudo, a implementação da Plataforma requeria linhas de orientação estratégica e prática. Por isso, foi concebida a “Plataforma de Promoção do DEL”. Esta plataforma incorpora quatro elementos do processo de promoção de DEL: i) contexto político e de desenvolvimento, ii) linhas de orientação estratégica, iii) parcerias estratégicas, e, iv) o fundo para o financiamento de DEL.

Os objectivos da Plataforma de DEL são:

- Criar a sensibilidade entre os actores públicos e privados em relação à estratégia de DEL e estimular a constituição e a consolidação de estruturas de implementação como as ADEL;
- Reforçar as capacidades locais na elaboração de propostas e de projectos de DEL, incluindo os aspectos legais, organizacionais, funcionais e económicos a curto, médio e longo prazo;
- Criar condições para as relações contratuais entre as entidades locais e centrais, por um lado, e as ADEL por outro (parcerias sector privado - público);
- Criar mecanismos que assegurem o apoio financeiro ao DEL;
- Desenhar a estratégia de mobilização de recursos em apoio ao DEL ao nível local, nacional e internacional.

As linhas de orientação estratégica da Plataforma incidem na criação de emprego e geração de rendimentos que estejam em harmonia com o trabalho decente. A igualdade do género, a situação dos jovens (desempregados) bem como o impacto do HIV/SIDA nas economias locais são considerados prioridades. A Plataforma estabelece formas diferentes de criação de emprego decente localmente, desde a atracção de investimento nas províncias até ao aumento do acesso das populações rurais desfavorecidas aos factores de produção como a terra. A Plataforma aborda a necessidade de se melhorar as condições de trabalho e propõe um conjunto integrado de actividades para o desenvolvimento das PME's, incluindo o melhoramento da provisão de serviços aos empreendedores nas zonas remotas (serviços de desenvolvimento de negócios, serviços financeiros), um quadro jurídico-legal e regulatório favorável, desenvolvimento sectorial (especialmente, da agro-indústria) e agrupamentos sectoriais e de empreendimentos em grupo. Concomitantemente, a Plataforma promove a boa governação ao nível local, melhorando a participação da sociedade civil no processo de tomada de decisão de modo a assegurar que os investimentos públicos sejam canalizados para onde são mais necessários.

Além do enquadramento institucional referido no Capítulo 4.2, a Plataforma prevê a criação de um fundo para o financiamento do DEL para apoiar a promoção de micro empresas e de PME's. Este instrumento de financiamento consistiria de esquemas convencionais dentro do actual sistema financeiro, que envolve provedores oficiais e vai de encontro às necessidades financeiras das PME's, das cooperativas e das associações (de produtores). No âmbito deste fundo, seriam também estabelecidos esquemas menos convencionais a fim de assegurar que as camadas mais pobres da população tenham acesso aos recursos

financeiros. As normas e as condições de tais esquemas comunitários seriam flexíveis e adaptados ao grupo específico de clientes através de ONGs, cooperativas e organizações congêneres.

É necessário que a Plataforma nacional de DEL seja endossada juridicamente, através de um decreto ministerial, com vista a institucionalizar a abordagem de DEL e as ADEL como instrumentos valiosos no Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta do país. Também providenciará um quadro coerente para as organizações internacionais providenciarem apoio a projectos específicos e garantir a sustentabilidade das instituições e das organizações criadas (ADEL, cooperativas, associações, etc.).

5. CONCLUSÕES

A presente análise da experiência de Moçambique na formulação da Plataforma nacional de DEL apresenta as seguintes conclusões:

- a. Numa base piloto, a abordagem de DEL promoveu com sucesso o desenvolvimento focalizado em áreas específicas com assistência técnica adequada, providenciada pela OIT, ao nível local (provincial). A experiência preliminar de três províncias de Moçambique chama a atenção para os problemas gerais relacionados com o desenvolvimento local e a inclusão social. O empoderamento da comunidade através da organização institucional e da participação social foi considerada uma questão fundamental a este respeito.
- b. O principal instrumento foi a criação de ADEL, nestas províncias, com capacidade e assistência técnica adequadas. As ADEL promoveram a participação e a integração da sociedade civil e do sector público na identificação das necessidades e preparação de projectos e de outras iniciativas com vista a satisfazer as necessidades prioritárias.
- c. A experiência piloto bem sucedida em três províncias preparou as bases para a expansão da abordagem de DEL a outras regiões do país. A abordagem foi considerada como um apoio às políticas nacionais para a consolidação do processo de descentralização e implementação da política e dos programas de redução da pobreza.
- d. Este processo enfrentou uma série de obstáculos. São a seguir enumerados os cinco principais obstáculos:
- e. Primeiro, a resistência dos órgãos sectoriais nacionais à acção coordenada ao nível local e ao processo de base para o topo adoptado na formulação da política e na implementação do programa.
- f. Segundo, a falta de aptidões e de capacidades técnicas adequadas ao nível local constituiu um impedimento à preparação de projectos e ao desenvolvimento de outras iniciativas locais.
- g. Terceiro, não houve nenhuma base jurídico-legal para o estabelecimento de parcerias entre o sector privado e o sector público envolvendo o governo provincial.
- h. Quarto, a falta de tempo suficiente para a preparação de projectos e para a angariação de fundos originou atrasos na satisfação das necessidades locais, com o risco de se gerar expectativas erróneas.
- i. Quinto, os esforços para a institucionalização de um órgão de coordenação ministerial, ao nível do governo nacional, com funções directivas ainda não surtiram nenhum efeito.
- j. A superação dos obstáculos acima referidos foi um processo de aprendizagem. A maior parte dos problemas foi resolvida através da criação da Plataforma Nacional para a Promoção de DEL e através da liderança do MAE. Além disso, a criação da

Comissão Intersectorial, da Unidade Técnica Nacional de DEL e da Rede de ADEL contribuiu para a promoção da abordagem geral.

- k. A Plataforma nacional de DEL é ainda um processo dinâmico. A sua formulação final e implementação eficaz requererão esforços adicionais ao nível nacional bem como monitorização e apoio coordenado das agências internacionais e dos doadores. Ainda não foram decididos os órgãos que deverão acolher as instituições de apoio ao DEL ao nível nacional. A Unidade Técnica Nacional encontra-se actualmente instalada no MAE e a Comissão Intersectorial tem de decidir se o MAE é efectivamente a instituição mais apropriada para estar na vanguarda e para monitorizar o DEL.

6. LICOES APRENDIDAS

A formulação da Plataforma nacional de DEL em Moçambique proporcionou um conjunto útil de lições que pode ser adaptado a outras situações nacionais.

1. A adopção de abordagens de DEL com uma cobertura nacional é viável num contexto em que a política nacional de descentralização já tenha sido anteriormente implementada. A política de descentralização é o resultado de mudanças políticas significativas em países cuja história anterior tenha sido de um governo central forte. As abordagens de DEL são muito funcionais para a consolidação destes processos políticos com sólidos movimentos económicos e movimentos sociais participativos.
2. Iniciar com “experiências pilotos” de DEL em locais específicos (província, distrito, etc.) é uma forma muito eficaz de aferir a eficácia destas abordagens e de identificar os obstáculos e os problemas antes da elaboração da política de DEL ao nível nacional.
3. A fim de se evitar atrasos na implementação da Plataforma nacional de DEL, deve-se realizar um diagnóstico do actual quadro jurídico-legal concomitante com as experiências piloto. A análise não deve só incluir a “legislação geral” (como a constituição e a legislação federal) mas também as “micro legislações” relativas ao estatuto jurídico-legal das associações de pessoas e outras organizações de base. Isto permitirá que as reformas identificadas possam, em tempo útil, ser introduzidas nos instrumentos jurídicos.
4. A criação de ADEL ao nível piloto é uma forma eficaz de se iniciar o processo de DEL e de se avaliar a sua eficácia dentro do contexto social e institucional. É importante admitir que cada país tem uma dinâmica e etapas de desenvolvimento institucional próprios que devem ser analisadas a fim de se avaliar o verdadeiro potencial da aplicação da estratégia DEL e da criação de novas estruturas como as ADEL.
5. É importante que os actores locais (sector público e privado, sociedade civil) estejam envolvidos na formulação de políticas. Isso assegurará estas levem em conta a realidade local e sejam exequíveis. Também, a participação local promove a apropriação e a fácil aceitação de futuras mudanças, o que, por sua vez, contribui para a sustentabilidade.
6. O envolvimento de uma grande variedade de partes interessadas na formulação de políticas aumenta a complexidade e prolonga a duração do processo. Todavia, a promoção de trabalho decente e da redução de pobreza requer uma abordagem integrada ao desenvolvimento. No entanto, quadros de política coerentes requerem coordenação e liderança fortes.
7. O envolvimento de vários doadores e agências de financiamento internacionais potenciais logo no início da formulação da política de DEL facilitará a angariação de fundos e evitará atrasos na implementação dos programas e dos projectos. A

coordenação dos doadores deve ser feita através de acções conjuntas entre o governo e as agências.

REFERÊNCIAS

- Arias, S.: *As linhas estratégicas do desenvolvimento económico local em Moçambique* (Maputo, 2002).
- Boekel, G. van; Logtestijn, M. van: *A aplicação da abordagem abrangente de DEL: O caso de Moçambique* (a Genebra, OIT, 2002).
- Dário, G. et al.: *Agências de Desenvolvimento Económico Local* (Roma, 2001).
- OIT: *Instrumentos para o desenvolvimento local* (Turin, International Training Centre, March Group, 2001).
- --: *Abordagem à pobreza*, Relatório do Director Geral, Conferência Internacional de Trabalho, 91^a Sessão (Genebra, 2003).
- Lo Giudice, M. et al.: *Agências de desenvolvimento económico local - ADEL de Moçambique: Sistematização de uma experiencia* (Maputo, 2003). www.ilo.org/led
- Manjanguice, S.: *Discussão sobre os mecanismos de desenvolvimento económico local* (Maputo, 2001).
- Moçambique, Conselho de Ministros: *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta, PARPA*, documento de Estratégia para a redução da pobreza e promoção do crescimento económico (versão final, aprovado em Abril de 2001). <http://www.mozambique.mz/governo/parpa/eindex.htm>
- Moçambique: *Lei nacional de reforma dos órgãos locais* (Maputo, 2003).
- --: *Modelo nacional de desenvolvimento económico local para Moçambique e o papel das ADEL*, Projecto de documento da política nacional (Maputo, 2003).
- : *Plataforma para o desenvolvimento económico local*, Projecto de documento (Maputo, 2004)
- : *Plataforma Nacional do Desenvolvimento Económico Local*, resumo inglês do projecto de documento em português (Maputo, 2004)
- NEPAD: *Nova Parceria para o Desenvolvimento de África*, Documento (Maputo, 2001).
- Rodriguez-Pose, A.: *o papel da OIT na implementação das estratégias de Desenvolvimento Económico Local num mundo globalizado*, Documento de Política (Genebra, OIT, Programa de Desenvolvimento Económico Local, 2001).
- Urbina, W.: *Os antecedentes do projecto. Programas de PDHL de Moçambique e de PDHI de Angola*, Relatório do Projecto (Maputo, 2004)