

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

Instituto de Economia

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e
Desenvolvimento

Planejamento Descentralizado no Contexto do Desenvolvimento Local em Moçambique:

Um estudo do caso do Governo do Distrito de Namaacha (2006-2009).

Chico Francisco Faria

Rio de Janeiro, Novembro de 2011

Chico Francisco Faria

Planejamento Descentralizado no Contexto do Desenvolvimento Local em Moçambique: Um estudo do caso do Governo do Distrito de Namaacha (2006-2009).

Dissertação submetida ao Corpo Docente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de MESTRE em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

BANCA EXAMINADORA:

Profª Drª Renata Lebre La Rovere (orientadora)

Profª Drª Eli Diniz

Profª Drª Paula Nazareth

Rio de Janeiro, Novembro de 2011

Dedicatória

Dedico este trabalho a minha família

Na memória dos meus pais: Francisco Faria e Inês Vale Araujo Manuel. A todas minhas filhas e meus Irmãos: Luisa Francisco Faria, Inês Chico Francisco meus irmãos : Vale Francisco Faria, Hassan Francisco Faria, Jesus Francisco Faria, Ana Inês Vale Araujo Manuel. Pelos ensinamentos, amor incondicional, dedicação e incentivo, conspirando todas as horas em prol à minha formação acadêmica.

Um apreço vai aos meus ancestrais Faria.

À minha namorada, Ângela Rose Marcos Gasolina, pela compreensão e transtorno que a minha ausência física significou diante deste desafio em formar-me no Brasil.

Agradecimento

O presente trabalho só foi possível porque contou com a colaboração de várias pessoas e instituições. Por isso, quero, desde já, deixar os meus profundos agradecimentos a todos que, direta ou indiretamente, tornaram possível a sua concretização.

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer ao Governo de Moçambique através do Ministério da Ciência e Tecnologia e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Brasil CNPq, pela concessão da bolsa de estudo que me permitiu cursar o mestrado na Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ.

Em seguida, agradeço à Professora Renata Lebre La Rovere, minha orientadora, por tudo o que me ensinou, pelo constante apoio, atenção, paciência e dedicação, não apenas na elaboração e correção desta dissertação mas, também durante o desenvolver do meu curso de mestrado.

E de forma muito especial, pretendo agradecer a Professora Ana Célia Castro, pela ajuda concedida nos primeiros contatos para vir ao Brasil até a sua materialização para cursar o mestrado em políticas públicas, Estratégia e Desenvolvimento na UFRJ.

Aos Professores do Instituto de Economia e de modo em particular ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, pelos ensinamentos e encorajamento para que este trabalho chegasse até ao fim.

Um agradecimento vai ainda para a todos os funcionários da Secretaria da PPED e da Reitoria da UFRJ, nomeadamente; Flavio Lyra, Marcos Fernandes de Sousa e Almiro Crescêncio dos Santos, com que tive que interagir para resolver assuntos burocráticos acadêmicos.

Aos colegas do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento que, de forma ativa, contribuíram para a realização deste trabalho.

Finalmente, a toda a minha família em geral, pelo contributo que me deram para que esta dissertação chegasse ao fim.

RESUMO

A presente dissertação analisa a visão de Planejamento Descentralizado no Contexto do Desenvolvimento Local em Moçambique através de um estudo de caso do Governo do Distrito de Namaacha (GDN), (2006-2009).

O estudo analisa a preponderância do planeamento, vista como mecanismo insuflador no processo do desenvolvimento dos distritos ou das comunidades locais, com maior participação no processo governativo no contexto da Descentralização, e na governança. Neste debate levanta-se o questionamento sobre até que ponto o planeamento descentralizado vem contribuindo para o desenvolvimento local em Moçambique, tendo em vista que esta abordagem toma como premissa indispensável maior autonomia dos Órgãos Locais de Estado (OLE) de escala distrital.

Da pesquisa foi possível concluir que o processo de planeamento descentralizado, a nível do GDN, levanta alguns constrangimentos, nomeadamente: (i) falta de recursos humanos qualificados; (ii) subversão na aplicação dos fundos disponibilizados ao local no âmbito da implementação do Programa de Planeamento e Finanças Descentralizadas (PPFD) e; (iii) fraco envolvimento das comunidades locais na gestão do processo de desenvolvimento, o que vezes sem conta tem resultado na incapacidade de identificação de ações prioritárias e sobretudo, na elaboração de projetos que possam ser elegíveis ao financiamento.

PALAVRAS CHAVES: Planejamento Descentralizado no Desenvolvimento Local em Moçambique.

Abstract

This dissertation examines the view of Decentralized Planning in the Context of Local Development in Mozambique through a case study of the Government of the District of Namaacha (GDN), (2006-2009).

The study examines the prevalence of planning, seen as a mechanism in the process of development of districts or local communities, with greater participation in the governmental process in the context of decentralization, and governance. In this debate lies the question about the extent to which decentralized planning has contributed to local development in Mozambique, given that this approach takes as its premise essential autonomy of the Local Bodies of State (OLE) district scale.

From the research it was concluded that the decentralized planning process at the level of GDN, has some constraints, namely: (i) lack of qualified human resources, (ii) application of subversion in the local funds in the implementation of the Program Decentralized planning and Finance (PPFD) and (iii) lack of involvement of local communities in managing the development process, which again and again has resulted in the inability to identify priority actions and especially in the development of projects that may be eligible funding.

KEY WORDS: Decentralized Planning in Local Development in Mozambique.

Sumário

1. INTRODUÇÃO	1
1.1. Contextualização do problema.....	1
1.2 Objetivos e Justificativa	8
1.2.1 Pergunta de Partida e Hipóteses.....	9
1.3 Metodologia	10
1.4 Questões de pesquisa e dados coletados	11
1.5 Estruturas da dissertação	13
CAPÍTULO I: CONCEITOS CHAVES PARA O PROCESSO DE PLANEJAMENTO	
DESCENTRALIZADO	14
1.1 Desenvolvimento	14
1.2. Desenvolvimento Local	21
1.3. Capital Social.....	33
1.4 Democracia deliberativa	36
1.4 Variedades de capitalismo	39
1.5 Accountability.....	40
1.7 Planejamento	43
1.8 Governança	47
1.9 Descentralização	53
CAPÍTULO II- O CASO DO DISTRITO DE NAMAACHA	61
2.1. Contexto político de Moçambique	61
2.2 . Discurso do Ministro do Planejamento e Desenvolvimento	63
2.3. Breve apresentação do Distrito de Namaacha.....	66
2.4 Processo de Planejamento para o Desenvolvimento Local.....	69
2.5 Planos do Governo Distrital de Namaacha entre 2006 e 2009	73
2.5.1 A engenharia institucional dos Planos	73
2.6 Impactos do Planejamento Descentralizado no Distrito de Namaacha	75
2. 7. Desafios do Planejamento de Desenvolvimento do Distrito de Namaacha em	
Moçambique.....	82
2.7.1 Governança	83
2.7.2 Desenvolvimento Local	85
2.8. Impactos dos programas de desenvolvimento	88
2.9 Articulações entre o Orçamento de Investimento e Iniciativa local (OIL) e a Estratégia	
de Desenvolvimento Econômico Distrital	92
2.10 O Papel dos Conselhos Consultivos Locais como Promotores do Desenvolvimento	
Distrital.....	94
2.11 Experiências do Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIL).....	99
2.12 Planos Econômicos de 2008 e 2009.....	102
3. Discussão dos Resultados da Pesquisa de Campo	105
3.1 Forma de Planejamento alocada para Desenvolvimento dos Distritos e Orçamentos de	
Investimento de Iniciativa Local usados em Moçambique.	109
3.2 Processo de Planejamento	109
3.3 Transparência orçamental	110
3.4 Fiscalização, Avaliação e Monitoria	111
3.5 Responsabilidade	112
CAPÍTULO III – CONCLUSÃO	114

Lista de Siglas

CC – Conselho Consultivo

CCD – Conselho Consultivo Distrital

CCPA – Conselho Consultivo de Posto Administrativo

CDC – Comitê de Desenvolvimento Local

CDL – Comitê de Desenvolvimento Local

CR - Constituição da República

DRP - Diagnóstico Rural Participativo

EGRSP - Estratégia Global da Reforma do Setor Público)

ETD - Equipes Técnicas Distritais

GD - Governo do Distrito

GDs - Governos Distritais

GDN - Governo do Distrito de Namaacha

GTZ - Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit

IPCC – Instituição de Participação e Consulta Comunitária

LOLE - Lei dos Órgãos Locais do Estado

PDD – Plano Distrital de Desenvolvimento

MADER: Ex-Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural.

MPF: Ex-Ministério da Planejamento e Finanças

OIIL - Orçamento de Investimento de Iniciativa Local

OLE - Órgãos Locais do Estado

ODM - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

UNCDF - United Nations Capital Development Fund

PARPA - Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta,

PES - Planos Econômicos e Sociais

PESC - Plano Econômico E Social Central

PESP - Plano Econômico e Social Provincial

PEDD - Planos Estratégicos de desenvolvimento do Distrito

PESOD - Planos Econômicos Sociais e Orçamentos Distritais

PPFD - Programa de Planejamento e Finanças Descentralizadas.

PQG- Plano Quinquenal do Governo

1. INTRODUÇÃO

1.1. Contextualização do problema

Com o presente Trabalho, pretende-se fazer uma análise de Planejamento Descentralizado no Contexto do Desenvolvimento Local em Moçambique, através de um estudo do caso do Governo do Distrito de Namaacha (2006-2009).

Em tempos como os que estamos vivendo, de largo predomínio das idéias de uma mundialização sem fronteiras da economia (sobretudo a financeira) e de um crescente questionamento em relação à operatividade (em termos da efetividade e eficácia) dos sistemas democráticos de representação, torna-se crucial voltar a discutir o tema da *natureza, alcances e limites do Estado, do Planejamento e das Políticas Públicas* no capitalismo contemporâneo. (IPEA, 2009).

As reformas políticas, econômicas e sociais caracterizadas pela liberalização econômica e política que tinham em vista a modernização do estado moçambicano para torná-lo mais eficiente e mais próximo dos cidadãos, levaram ao movimento da descentralização política e administrativa em Moçambique desde 1988. Foi neste contexto que surgiu a abertura para participação dos cidadãos no processo de governança¹ em Moçambique (PNUD, 1998 e METIER 2004).

O termo *desenvolvimento* tem sido associado à noção de progresso material e de modernização tecnológica. Sua promoção, mediante o desrespeito e a desconsideração das diferenças culturais, da existência de outros valores e concepções, já teria funcionado como “Cavalo de Tróia”, que, vestido da sedução do progresso, teria carregado em seu interior o domínio e a imposição culturais que desequilibram e abalam as sociedades. É, pois, certo que a história do desenvolvimento, na qual invariavelmente se atribui importância secundária à dimensão cultural, estão presentes mentalidades etnocêntricas evolucionistas e racionalismos (VERHELST, 1992).

O desenvolvimento local está associado, normalmente, a iniciativas inovadoras e mobilizadoras da coletividade, articulando as potencialidades locais nas condições dadas pelo contexto. Como observa Haveri (1996), “as comunidades procuram utilizar suas

¹. O conceito de Governança será discutido na seção 1.8 desta dissertação.

características específicas e suas qualidades superiores e se especializar nos campos em que têm uma vantagem comparativa com relação às outras regiões” (HAVERI, 1996).

O desenvolvimento econômico local (ancorado em bases integradas e sustentáveis), ainda segundo BUARQUE (1999), pressupõe uma nova dinâmica de base local, na qual sejam estimuladas as diversidades econômicas e sociais, gerando complementaridade de empreendimentos, a fim de se gerar cadeias sustentáveis de iniciativas que promovam o bem-estar dos cidadãos.

É imprescindível, então, a articulação de um novo contrato social, embasado em alianças entre as organizações das mais diferentes esferas. Dentro desta dinâmica, percebe-se a existência de uma diversidade de atores: a sociedade civil, o governo local, as redes sociais e os agentes econômicos em suas diferentes escalas e tipos. Essa nova dinâmica, então, pode ser efetivada através de parcerias e arranjos que procuram estabelecer pólos de ações conjuntas, redefinindo a feição do poder.

Neste contexto, o processo de planejamento descentralizado olha para o desenvolvimento local e, por conseguinte, a participação dos cidadãos no processo de governança. No caso de Moçambique, este teve um impulso significativo com a adoção de uma nova Constituição da República (CR) em 1990, que acomodou o pluralismo político e social (PNUD, 1998, 42).

Foi, igualmente, neste quadro que, em 1996, fez-se uma revisão pontual da Constituição, para introduzir dispositivos sobre o poder local. Na seqüência deste ato, foi aprovada a Lei de base das Autarquias 2/97, que cria o quadro jurídico legal para implantação das Autarquias Locais em Moçambique, ao abrigo da Lei n.º1 do art.135 da CR.

Em 1998, começou a ser implementado o Programa de Planejamento e Finanças Descentralizadas (PPFD), cujo objetivo era fortalecer os Órgãos Locais do Estado (OLE) e as Comunidades, através da introdução de novas metodologias de planejamento e governança, assentadas na participação das comunidades no processo de governança local (WETIMANE, 2002).

No âmbito da desconcentração, os OLE correspondem ao conjunto dos Órgãos Governativos do Estado, a quem cabe garantir a persecução do interesse local (CISTAC, 2001).

Ao abrigo do Artigo 262 da Constituição da República, conjugado com o nº1 do Artigo 2 da Lei Órgãos Locais Estado (LOLE), os OLE são um conjunto de órgãos cuja função é a representação do Estado a nível local para a administração e o desenvolvimento do respectivo território e contribuem para a integração e unidade nacional.

Os OLE correspondem, portanto, ao prolongamento da Administração Estatal nos escalões mais baixos do Governo, cujo objetivo é a representação do Estado a nível local e garantir a administração e o desenvolvimento do respectivo território.

No contexto Moçambicano são OLE os Governos Provinciais, os Governos Distritais, os Postos Administrativos e as Localidades (FARIA, 1999). Estes funcionam como órgãos responsáveis pelo planeamento do desenvolvimento local, pela prestação de serviços sociais e económicos às comunidades locais e, pela garantia da participação das comunidades locais na resolução dos seus problemas.

A partir da revisão constitucional de 1990 são renovados, no quadro da instituição de um Estado de Direito Democrático, os princípios de desconcentração e descentralização consagrando a separação de poderes e o pluralismo político. A Constituição de 2004 define os princípios que orientam a Administração Pública em Moçambique, nomeadamente a articulação entre a descentralização e a desconcentração e a manutenção de um poder de Estado caracterizado pelo controle e intervenção.

O quadro legal que orienta os termos de funcionamento do poder local, foi estabelecido pela Revisão Constitucional de 1996 (Lei nº 9/962), iniciando-se um período de elaboração de dispositivos legais que visam reforçar as ações de desconcentração e descentralização, tomando o distrito como unidade territorial de desenvolvimento.

Produto das mudanças verificadas em Moçambique com a introdução do multipartidarismo, o Programa Quinquenal do Governo (1999-2003) prevê a elaboração de instrumentos que permitam a constituição de Fóruns Consultivos, de modo a garantir a participação da sociedade civil na elaboração dos Planos Distritais de Desenvolvimento (PDD's).

Inspirado nas experiências do Programa de Planeamento e Finanças Descentralizadas (PPFD), em 2000 foi aprovado o Decreto 15/2000, que definia os mecanismos de articulação entre os OLEs e as comunidades rurais, onde as Autoridades Comunitárias e os conselhos

locais (CLs) foram tidos como principais interlocutores. Para regulamentar o Decreto 15/2000, o Ministério da Administração Estatal aprovou o Decreto Ministerial n.º107-A/2000, que estabelece os mecanismos de articulação em termos de interlocutores e as áreas de articulação bem como os seus respectivos deveres e direitos no processo de planejamento distrital participativo.

O Decreto acima citado, determinou que o primeiro interlocutor comunitário é a autoridade comunitária, que é composta por: chefes tradicionais, secretários de bairros e de aldeias e outros líderes legitimados, incluindo aqueles que exercem algum papel econômico, social, religioso ou cultural aceites pelo grupo social a que pertencem (MAE, MADER, MPF, 2007).

O mesmo Decreto determinou a constituição dos Conselhos Locais como segundo interlocutor, que passaram a ser o órgão de consulta das autoridades da Administração Local. É nesta figura de Conselho Local que se constituiu a base jurídica fundamental para constituição das Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCCs) (MAE, MADER, MPF, 2007).

Em 2003, como resultado das experiências de implementação do PPF, do plasmado no Decreto 15/2000 e no respectivo Decreto Ministerial n.º107-A/2000, foi aprovado o mecanismo de participação das comunidades na governança local. Para implementação do referido mecanismo o Conselho de Ministros adotou o *Guião de Organização e Funcionamento das Instituições de Participação e Consulta Comunitária*.

Ainda no âmbito da descentralização, foi aprovada em 2003, a Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE) 8/2003 que, estrutura a relação entre os Órgãos Centrais e os Órgãos Locais do Estado e determina o funcionamento dos OLE's. O art. 10 da Lei 08/2003 de 19 de Maio de 2003 refere-se a articulação dos OLE's com as autoridades comunitárias no desempenho das suas funções administrativas, retomando deste modo aos princípios de participação e acolhendo o que está plasmado no Decreto 15/2000, no Diploma Ministerial n.º107-A/2000 e no guião das IPCCs.

Para regulamentar a LOLE, foi aprovado o Decreto 11/2005 que constitui a base para a transferência de maior responsabilidade e autonomia para os distritos, ao prever uma

desconcentração do Estado, e pela primeira vez garantir a integração das comunidades e das autoridades tradicionais no processo de governança local.

A operacionalização do Guião, da LOLE e do seu decreto levou à criação dos Conselhos Consultivos de Distrito (CCDs) em 2005, que são “espaços de diálogo e deliberação sobre as prioridades locais de desenvolvimento entre o povo e as autoridades governamentais locais” (BURR, 2008).

Através do guião acima referido, as Organizações Não Governamentais (ONGs) e os doadores testaram a criação das IPPCCs primeiramente nos distritos da província de Nampula, depois é que foram replicadas as experiências nos distritos de outras províncias (BURR, 2008).

Em 2005, deu-se continuidade à operacionalização da LOLE, do Decreto 11/2005, e “(...) colocando ênfase na desconcentração como um dos caminhos a seguir para se vencer a pobreza, sustentando que é no campo onde a pobreza absoluta tem o seu forte, o distrito foi definido como “pólo de desenvolvimento” (CHICHAVA, 2009, p. 8).

Segundo o Decreto nº 11/2005, de Abril no Artigo 102 sobre o *Desenvolvimento Local Participativo* mostra os seguintes elementos para o desenvolvimento local ou certos indicadores que possam permitir o desenvolvimento do Distrito:

1. Os planos de desenvolvimento distrital são elaborados com a participação da população residente através dos conselhos consultivos locais e visam mobilizar recursos humanos, materiais e financeiros adicionais para a resolução de problemas do distrito.
2. Os programas de desenvolvimento local participativo respondem as necessidades específicas do distrito e complementam as previstas no Plano do Governo.
3. Os programas de desenvolvimento local participativo devem:
 - a) estar em harmonia com o Programa do Governo, o Plano Económico e Social e o Plano Estratégico Provincial e complementá-lo nas matérias que são de interesse especificamente distrital;
 - b) assegurar os meios para a sua execução através de recursos humanos, materiais e financeiros;
 - c) conter indicadores que permitam avaliar a conformidade e cumprimento das políticas públicas e o nível da sua execução.

Foi neste contexto que o Governo central em 2006 decidiu dotar os distritos, anualmente, com cerca de 7 milhões de meticais, (equivalentes a 300.000 USD), com designação de *Orçamento de Investimento de Iniciativa Local* (OIIL), sob a gestão dos OLE levando em conta a participação dos membros do CCD. Os projetos de desenvolvimento financiados por este fundo devem ser discutidos no nível dos CCDs. Foi precisamente com o aparecimento do OIIL que a “(...) criação generalizada das IPCCs a nível nacional conheceu um impulso significativo (...)” (FORQUILHA, 2009, p.18).

Diniz (1999, p.196), preocupada com a melhoria da eficácia do Estado, salienta na sua argumentação a atuação do governo ao definir governança como “capacidade governativa no sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação de políticas e na consecução de metas”. A autora trata do “conjunto de mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade”, o que demanda uma ampliação e aperfeiçoamento dos meios de interlocução e de administração dos interesses presentes no processo.

Isso requer que o Estado se torne mais flexível, descentralize suas funções, transfira responsabilidades e amplie o leque de atores participantes, sem descuidar dos meios de controle e supervisão, A preocupação da autora é relacionar o processo de reforma do Estado com o processo de democratização da administração pública. Segundo a autora, os componentes principais da governança são: o comando, a coordenação e a implementação (DINIZ, 1997, p.39).

Ora, a otimização do uso dos recursos passa necessariamente pelo conhecimento das atividades que se pretende realizar num determinado período, seja a curto, médio e longos prazos. Portanto, este pensamento leva à assertiva de que é necessário fornecer às organizações, certos elementos que melhor as orientarão na persecução dos seus interesses e objetivos. E esses elementos são em certa medida, fornecidos por uma das funções administrativas, o planeamento.

Em condições de incerteza e imprecisão, o Planeamento ajuda a definir os propósitos organizacionais, função além de constituir um elemento chave no estabelecimento de um

curso de ação que promova a coordenação dos recursos internos da organização com seus desafios externos.

Henning e Mamgum, citados por Graham et al. (1994), alertam que o Planejamento ajuda os administradores a tomar decisões atuais que têm a melhor “*chance*” de produzir conseqüências desejadas, tanto no presente como no futuro. Ele permite aos administradores saber onde a organização está, quais são ou poderiam ser os recursos necessários e para chegar até onde deseja ir. Assim, o presente trabalho pretende analisar o Planejamento Descentralizado no processo do desenvolvimento Local em Moçambique, com um enfoque particular nos Órgãos Locais do Estado (OLE) de escalão distrital, concretamente o Governo do Distrito de Namaacha no horizonte temporal compreendido entre 2006 e 2009.

Dentro do padrão capitalista das sociedades modernas, o mercado passou a ganhar uma proeminência bastante elevada, graças ao aumento do grau de liberdade conferido a este (após as reformas neoliberais adotadas na década de 1990, principalmente, nos países em desenvolvimento), bem como o poder e alcance internacional de empresas. Com isso, novos atores foram inseridos na dinâmica social. Dada a grande representatividade econômica e o potencial tecnológico, empresários e empresas passaram a ser agentes efetivos em processos de desenvolvimento econômico local.

Por parte da sociedade civil e sua relação com o Estado, novas necessidades também têm surgido, que demandam uma rearticulação entre esses agentes (DINIZ, 1996). A sociedade civil passa a cumprir um papel relevante, seja participando diretamente das decisões políticas, seja através de criação de grupos de pressão e influência, em busca de novas reivindicações e de (re)significação do espaço no processo decisório governamental.

A articulação entre todos esses agentes, o estatal, o público e o privado, cria novas sinergias que recuperam a discussão sobre o desenvolvimento econômico local. A partir daí, dois enfoques podem ser dados à abordagem do desenvolvimento, segundo Syret (1993) citado por Diniz (1996). A primeira se relaciona com um pensamento elitista, preocupado com uma administração pública pragmática, liberal e voltada apenas para questões de eficiência e redução de déficits públicos. A segunda, que será aquela enfocada nesta discussão acerca da governança como instrumento ativo no desenvolvimento econômico local, enfatiza a necessidade da busca da justiça social, embasada na participação popular, como ingredientes fundamentais do desenvolvimento econômico local.

Com isso, fundamental importância ganha a relação entre governo, agentes de mercado e atores sociais, em processos de promoção e coordenação de ações de inclusão social e consolidação e ampliação de participação do cidadão nos processos decisórios relacionados a políticas públicas de desenvolvimento. Para Diniz (1996), a capacidade do Estado de governar, através das dimensões de comando, coordenação e implementação das políticas sociais são consideradas aspectos relevantes para funcionamento de arranjos de governança, aliando isto à idéia da democratização da máquina pública.

Este trabalho tem por objetivo, analisar o planejamento descentralizado no contexto do desenvolvimento local e econômico local através do arcabouço da governança, conforme a abordagem de Diniz (1999). Este enfoque é aqui considerado como complementar a abordagem da governança democrática, ligando a perspectiva de desenvolvimento econômico local ao desenvolvimento da democracia, incluindo dimensões administrativas, políticas e sociais. Buscar-se-á também apresentar questões que auxiliem a pesquisa sobre este tema, principalmente no enfoque em Moçambique.

Para tal, serão de extrema importância a análise de diferentes formas do desenvolvimento local no processo de Planejamento Descentralizado, como a descentralização, a participação e novas estruturas de gestão, bem como a discussão acerca da governança local.

1.2 Objetivos e Justificativa

A presente dissertação tem como objetivo geral a análise do processo do Planejamento Descentralizado para o Desenvolvimento local em Moçambique, visando identificar os principais desafios deste processo.

Os objetivos específicos são analisar os mecanismos do processo de Planejamento Descentralizado a nível do Governo do Distrito de Namaacha e avaliar os seus impactos no desenvolvimento local do Distrito de Namaacha durante o período em estudo (2006-2009).

A pertinência do estudo cingir-se ao Governo do Distrito de Namaacha (GDN) prende-se ao fato de este ser um dos vários OLE de escala distrital, ao qual foram desconcentrados poderes de decisão, execução e supervisão do desenvolvimento local, no âmbito da assunção do distrito como *“base de planeamento e pólo de desenvolvimento”*.

Além disso, dos OLE de escala distrital, este é o que se apresenta como tendo melhores possibilidades de desenvolvimento da agricultura.

O estudo do Planejamento Descentralizado no Contexto do Desenvolvimento Local em Moçambique e do desenvolvimento do distrito de Namaacha bastante pertinente, em primeiro lugar pelo fato de que a Eficiência e a Eficácia Administrativa garantem a melhoria de qualidade dos Serviços Públicos prestados aos cidadãos, propósito medular da Reforma do Sector Público (RSP) em curso no país.

Em segundo porque, sendo na atualidade, os Distritos “*base de planejamento e pólo de desenvolvimento*”, é fundamental analisar até que ponto estes estão preparados para assumir as respectivas responsabilidades no âmbito do Planejamento Descentralizado, ou seja, em que medida os Distritos estão capacitados para fazer o Planejamento que vá de encontro às reais necessidades, anseios e interesses das comunidades locais.

Na prática o estudo pode contribuir para chamar a atenção das autoridades do Setor Público sobre a existência do Problema. Esperamos que as decisões e os próprios implementadores estejam atentos a este estudo, de modo a encontrar soluções internas de forma a superar problemas.

Em termos teóricos, o trabalho vem contribuir para a literatura em torno do tema em análise, pois através da metodologia e de instrumentos de observação utilizados para a reflexão, constituirá em possível contributo para o Governo do Distrito de Namaacha. O trabalho é relevante tendo em conta que procura distinguir os pontos fracos, limitações do sistema, conseqüências nefastas para a própria instituição e o fracasso da reforma do setor público.

1.2.1 Pergunta de Partida e Hipóteses

- ✚ Em que medida o Planejamento Descentralizado está sendo conduzido de modo a garantir o Desenvolvimento Local na satisfação dos interesses das comunidades locais a nível do Distrito de Namaacha?

H1. O Planejamento Descentralizado pode não permitir a coordenação e participação de todos os atores envolvidos na instituição de modo a garantir o Desenvolvimento Local do Distrito.

H2. A implementação do Planejamento Descentralizado para o Desenvolvimento Local quando não for acompanhada pelos recursos humanos qualificados, pode não assegurar o Desenvolvimento Local.

1.3 Metodologia

No tocante aos aspectos metodológicos, a pesquisa compreendeu em primeiro lugar, como método de abordagem, o método hipotético-dedutivo que se inicia pela percepção de uma lacuna nos conhecimentos acerca da qual formula hipóteses e, pelo processo de inferência dedutiva, testa a predição da ocorrência de fenômenos abrangidos pela hipótese (LAKATOS e MARCONI, 2001).

Em segundo lugar, foi feita uma coleta de dados de duas fontes: *documentação indireta*, abrangendo a pesquisa bibliográfica e *documentação direta*. Esta última inclui *observação direta intensiva* com aplicação de entrevistas face a face e *observação direta extensiva* com distribuição de questionários respondidos sem presença do pesquisador (LAKATOS e MARCONI, 2001).

Como *técnica de documentação indireta*, utilizamos a revisão bibliográfica que é um método de pesquisa desenvolvido a partir de materiais já elaborados e constituídos principalmente nos livros de leitura corrente, livros de referência informativa, relatórios (dicionários, enciclopédias) e artigos científicos. As vantagens deste método residem no fato de nos permitir a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais amplos do que aqueles a que seria possível pesquisar diretamente. Esta vantagem torna-se particularmente importante quando o problema de pesquisa requer dados muitos dispersos pelo espaço.

Salienta-se que para a seleção da amostra se optou pela *amostragem intencional*. Esta opção socorre-se dos fundamentos de Morse (1994), para quem esta técnica pretende que a amostra seja representativa da experiência e da realidade a que o estudo pretende aceder e privilegiar a seleção de sujeitos que detêm um conhecimento aprofundado do fenômeno que se pretende estudar.

Realizamos entrevistas com um grupo de 25 funcionários, distribuído ao nível da direção distrital (Governo Distrital de Namaacha) e com representantes das comunidades locais, das Organizações da Sociedade Civil, das confissões religiosas e de outros grupos de interesses.

Ao longo do trabalho foram analisados programas, relatórios anuais e planos estratégicos dos governos de Moçambique.

1.4 Questões de pesquisa e dados coletados

De acordo com os dados coletados procuramos olhar programas de Desenvolvimento Local e Económico Local do governo de Moçambique no caso do Governo Local Distrital de Namaacha. Ou seja, a lista de medidas concretas de promoção pode ser diferente de um distrito para outro, já que cada distrito pode decidir o seu caminho de desenvolvimento económico com base nas suas potencialidades e num processo de planeamento participativo. Isto significa que o Desenvolvimento de Económico Local é um processo de desenvolvimento participativo que estimula parcerias entre as principais partes interessadas do setor privado e público num determinado território. Uma relação das perguntas de pesquisa e dos dados coletados encontra-se na figura 1.

Figura 1: Questões de Pesquisa e Dados Coletados

QUESTÕES DE PESQUISA	DADOS COLETADOS
<p>Quais são os mecanismos do planejamento usados para o desenvolvimento Local?</p>	<p>Vamos analisar os relatórios de acompanhamento de atividade e entrevistas dos governos de acordo com os planos.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✚ Planos Estratégicos de desenvolvimento do Distrito (PEDD); ✚ Programa de Planejamento e Finanças Descentralizadas (PPFD); ✚ Orçamentos de Investimento de Iniciativa Local (OILL); ✚ Planos Econômicos Sociais e Orçamentos Distritais (PESOD); ✚ Planos de Desenvolvimento Econômico Local;
<p>- Falta de Recursos Humanos qualificada.</p> <p>-Fraca capacidade dos técnicos ou profissionais do nível de escolaridade;</p> <p>- Equipes Técnicas Distritais (ETD) são compostas por técnicos com pouca capacidade para o planejamento;</p> <p>- Falta de quadro superior nos distritos.</p>	<p>Dados Estatísticos de recursos humanos de governo Distrital de Namaacha e nível de escolaridade da população em estudo. Os documentos que serão usados são Relatórios informativos do governo e entrevistas e observação direta.</p>
<p>Falta de Infra- Estruturas Públicas Melhorada para os Funcionários, como casa e de Serviços Básicos do Estado. Exemplo. Como Habitação, Escolas, Hospitais e Estradas, Eletricidade, saneamento ou vias de acesso.</p>	<p>Instrumentos de análise: Relatórios, entrevistas e Dados Estatísticos e observação direta.</p>
<p>Ineficácia de Serviços Básicos, Escolas, Saúde, abastecimento de água, Fraca capacitação na Produção Agrícola.</p>	<p>Instrumento de análise Relatórios, Entrevista Dados Estatísticos e observação direta.</p>
<p>Participação Comunitária</p> <p>A participação comunitária nos processos de planejamento e monitoria das ações do Governo é comprometida pela fraca capacidade técnica dos membros dos Conselhos Consultivo do Distrito; Verificamos a politização.</p> <p>Dos CCD, através da realização de encontros em instalações partidárias;</p> <p>No alguns distritos os membros do CCD foram apontados pelos Administradores.</p>	<p>Instrumento de Analise Relatórios, Entrevista , Dados Estatísticos e observação direta.</p>

1.5 Estruturas da dissertação

O estudo está dividido em três, capítulos, além da introdução e da conclusão. O primeiro capítulo realiza a contextualização do sistema político de Moçambique e a delimitação do objeto de estudo. Apresenta também o período e campo de análise, os objetivos do estudo, sua justificativa e sua fundamentação teórica. Os principais conceitos apresentados no quadro teórico-conceitual são os conceitos de desenvolvimento, desenvolvimento local, capital social, democracia deliberativa, variedades de capitalismo, accountability, planeamento, governança e descentralização.

O segundo capítulo traz uma apresentação e discussão dos resultados do campo, com uma breve apresentação do distrito de Namaacha e uma análise do processo de planeamento para o desenvolvimento local, dos impactos de planeamento descentralizado no distrito de Namaacha, das articulações entre o orçamento de investimento e iniciativa local (OILL) e da estratégia de desenvolvimento econômico distrital.

Será discutido neste capítulo o papel dos conselhos consultivos locais como promotores do desenvolvimento distrital, as experiências do orçamento de investimento de iniciativa local (OILL), os planos econômicos de 2008 e 2009, discussões dos resultados do campo e a forma de planeamento alocada para desenvolvimento dos distritos e orçamentos de investimento de iniciativa local usados em Moçambique. Finalmente, a conclusão apresentará as reflexões a respeito das lições proporcionadas pelo estudo de caso.

CAPÍTULO I: CONCEITOS CHAVES PARA O PROCESSO DE PLANEJAMENTO DESCENTRALIZADO

Para o enquadramento teórico do estudo, este capítulo apresenta na primeira seção as teorias que fundamentaram teoricamente a pesquisa, e discute nove conceitos chaves para o estudo, a saber: Desenvolvimento, Desenvolvimento Local, Capital Social, Democracia Deliberativa, Variedades de Capitalismo, Accountability, Planejamento, Governança e Descentralização. Na segunda seção, serão feitas considerações sobre a problemática de pesquisa aplicada ao caso estudado.

1.1 Desenvolvimento

De acordo com Sachs (2004), o Desenvolvimento pretende habilitar cada ser humano a manifestar potencialidades, talentos e imaginação, na procura da auto-realização e da felicidade, mediante empreendimentos individuais e coletivos, numa combinação de trabalho autônomo e heterônomo e de tempo dedicado a atividades não produtivas. A boa sociedade é aquela que maximiza essas oportunidades, enquanto cria, simultaneamente, um ambiente de convivência e, em última instância, condições para a produção de meios de existência viáveis, suprimindo as necessidades materiais básicas da vida – comida, abrigo, roupas – numa variedade de formas e de cenários – famílias, parentela, redes, comunidades.

A produção de meios de subsistência depende da combinação dos seguintes elementos:

- ✚ Acesso a ativos requeridos para a produção de bens e serviços para autoconsumo, no âmbito da economia doméstica;
- ✚ Acesso ao treinamento técnico e aos ativos necessários para a produção de bens e serviços orientados para o mercado mediante auto-emprego;
- ✚ Disponibilidade de trabalho decente, de tempo integral ou parcial, para os membros da família que o desejam;
- ✚ Acesso universal aos serviços públicos;
- ✚ Acesso à habitação autoconstruída, alugada ou adquirida mediante esquemas subsidiados de moradia popular;
- ✚ Disponibilidade de tempo livre para atividades não produtivas.

Segundo Sen (2000), “*O desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas em as oportunidades de exercer ponderadamente sua condição de agente*”. O acesso às oportunidades de liberdade de desenvolvimento obtidas através de fortalecimento e transparências das instituições, da eliminação de componentes que privam os agentes de ações econômicas, políticas e sociais individuais e/ou coletivas de caráter próprio deverão estar estabelecidas e explícitas no processo de condução e consolidação do desenvolvimento. O cidadão ao poder exercer livremente o seu papel na sociedade, como um agente independente e ou coletivo, não importando aqui se para interesse individual ou do grupo ao qual pertence, tenderá a buscar o seu espaço no mercado, imediatamente após satisfazer as suas necessidades básicas de produção e consumo. E este é apenas o comportamento comum de uma sociedade capitalista.

Contudo, é importante ter em conta uma limitação em particular da abordagem de Sen (2000). Ao sugerir que a pobreza seja avaliada segundo a percepção dos próprios indivíduos, Sen não considera que uma das limitações dos pobres é justamente a dificuldade em reconhecerem a carência de capacitações e as suas causas. Muitas unidades familiares podem escolher determinadas trajetórias de reprodução por não terem ciência de outras possibilidades ou por não terem conhecimento ou clareza dos constrangimentos que as impedem de evidenciar a existência e/ou seguir outras possibilidades. Assim, é importante dar liberdade aos grupos sociais para que escolham seus meios de vida e o modo como querem viver, todavia, também é relevante capacitar os mesmos para que reavaliem suas percepções de pobreza e desenvolvimento.

Para Sen (2000), uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além de variáveis relacionadas à renda. O desenvolvimento deve estar relacionado, principalmente, com a melhoria da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos. É fator incontestável na sociedade pós-industrial, a preocupação com a implementação de modelos de desenvolvimento social que diminua o grande “*gap*” existente entre ricos e pobres. Sen (2000, p. 9) comenta que há um paradoxo emergente na humanidade:

as diferentes regiões do globo estão agora mais estreitamente ligadas do que jamais estiveram, não só nos campos de troca, do comércio e das comunicações, mas também quanto a idéias e ideais interativos, entretanto, vivemos igualmente em um mundo de privação, destituição e opressão preocupantes.

O novo paradigma de desenvolvimento pode ser visto de maneira bastante simplificada: “Desenvolvimento deve melhorar a vida das pessoas (desenvolvimento humano), de todas as pessoas (desenvolvimento social), das que estão vivas hoje e das que viverão no futuro (desenvolvimento sustentável)” (FRANCO, 2000, p. 36).

A expansão das capacidades das famílias rurais demanda que concomitante sejam criadas “oportunidades” para as pessoas exercerem ponderadamente sua condição de agente. A criação de oportunidades não depende unicamente dos indivíduos ou famílias, sua manifestação depende de instituições que articulem capacidades e indivíduos num processo de alteração das relações de poder. Aqui são importantes as alianças estabelecidas entre os atores sociais e organizações locais, regionais e/ou de outros níveis, e alianças com a sociedade civil, com os atores do Estado e do mercado. São estas alianças na forma de capital social que criam oportunidades para as capacidades se expressarem e serem postas em prática.

O conceito de desenvolvimento tem sido relacionado, quase exclusivamente, ao fenômeno da dinamização do crescimento econômico. Contudo, nos parece que o crescimento econômico é necessário, mas não é suficiente para gerar desenvolvimento. “Uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Nacional Bruto e de outras variáveis relacionadas à renda. Sem desconsiderar a importância do crescimento econômico, precisamos enxergar muito além dele.” Completando sua argumentação, Sen (2000), nos lembra que “o crescimento econômico não pode sensatamente ser considerado um fim em si mesmo. O desenvolvimento tem de estar relacionado sobretudo com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos.”

Para Canhanga (2001), durante as décadas 1980 e 1990 muitos países em desenvolvimento assistiram a um conjunto de reformas políticas e administrativas. No quadro das reformas e da transição, as abordagens desenvolvimentistas sofreram rupturas epistemológicas que, simultaneamente implicaram modificação na forma de organização da administração pública. Estes fatores forçaram certos estados de Moçambique a abandonarem paradigmas de desenvolvimento centralmente planejados e adotarem sistemas políticos e econômicos mais descentralizados e responsabilizados com os cidadãos.

A implementação de política *Top Down* (de cima para baixo), se revelou muitas vezes inadequada e novos rumos de desenvolvimento começaram a ser desenhados, dando importância ao engajamento cívico no planejamento e no processo de formulação de políticas públicas, a necessidade de descentralização, o reconhecimento da capacidade das comunidades locais na tomada de decisão e solução dos seus problemas, que ganharam particular importância nos meandros acadêmicos e nas instituições nacionais e internacionais que lidam com as questões de desenvolvimento, (CANHANGA, 2001).

Conforme Domingues (2008), dentre os diversos critérios adotados para medir o desenvolvimento, destacam-se a renda mínima, o acesso ao emprego, a democracia, a independência nacional e o aumento de produtividade. Além disso, há grande preocupação com os chamados níveis de vida, que incluem moradia, nutrição, educação, saúde e segurança. Tarefa mais árdua do que a definição desses critérios é sua ponderação em respectivos níveis de importância. Neste aspecto, existem diferentes valores que cada povo atribui a cada item mencionado. Ainda segundo o autor, a amplitude do problema é que as medidas utilizadas não possibilitam comparações eficazes. Além disso, embora haja certo consenso de que o desenvolvimento possui dimensões tanto econômicas quanto sociais, políticas e culturais, apenas indicadores econômicos de desenvolvimento são, plenamente, desenvolvidos e aplicados.

De acordo com Colman e Nixon (1981), citados por Rodrigues (2008), desenvolvimento é, normalmente, definido como um processo de aperfeiçoamento em relação a um conjunto de valores. O centro de todas as controvérsias sobre a teoria do desenvolvimento socioeconômico está exatamente na definição desses “valores”. Por ser uma ciência social, a economia lida com valores que podem diferir entre uma sociedade e outra, mediante costumes e culturas diferentes. No entanto, apesar de reconhecerem a dificuldade de esclarecimentos das questões que cercam o desenvolvimento, esses autores defendem que o indicador de renda é mais eficaz para medir o nível de desenvolvimento alcançado por uma região. Afirmam que o PIB per capita, embora apresentando algumas fraquezas, constitui a medida mais abrangente, difundida e conveniente dentre os indicadores de níveis de desenvolvimento, pois os indicadores econômicos e sociais são altamente correlacionados com o nível do PIB per capita.

Conforme o argumento de Haddad (2004), o desenvolvimento de uma região, como fenômeno diferente do simples crescimento, implica a capacidade de internalizar regionalmente o próprio crescimento, ou seja, o processo de desenvolvimento ocorre a partir do momento em que as regiões são capazes de reter e reinvestir na própria região parcela significativa do excedente gerado pelo crescimento econômico. Assim, uma região em processo de desenvolvimento será capaz de endogeneizar algumas variáveis que eram exógenas ao seu processo de crescimento.

Haddad (2004), discute que, o desenvolvimento de um município ou do governo local depende, fundamentalmente, de sua capacidade de organização social que se associa ao aumento da autonomia local para tomada de decisão, ao aumento da capacidade para reter e reinvestir o excedente econômico, gerado pelo processo de crescimento local, a um crescente processo de inclusão social, a um processo permanente de conservação e preservação do meio ambiente microrregional.

De acordo com o mesmo autor, o desenvolvimento é sustentável quando se consegue, em sua concepção e implementação, um equilíbrio entre crescimento econômico sustentado, melhor distribuição de renda e riqueza e qualidade adequada do meio ambiente. O Estado deve servir como gestor dos interesses das futuras gerações por meio de políticas públicas que utilizem mecanismos regulatórios ou de mercado, adaptando a estrutura de incentivos a fim de proteger o meio ambiente global e a base de recursos para as pessoas que ainda virão.

De acordo com Junqueira (1998), o objetivo final de uma estratégia de desenvolvimento deve ser a construção de uma sociedade democrática, tecnologicamente avançada, com emprego e moradia dignos para todos, ambientalmente planejada, com uma justa distribuição de renda e da riqueza, com igualdade plena de oportunidades e com um sistema de seguridade social de máxima qualidade e universal – cujas partes imprescindíveis devem ser sistemas gratuitos de saúde e educação para todos os níveis e necessidades.

Erber (2009), mostra que o modelo de Desenvolvimento é afetado pelas convenções de desenvolvimento que constituem, pois, dispositivos de identificação e solução de problemas. Embora sejam sempre apresentadas como “projetos nacionais” que levam ao “bem comum”, refletem, na verdade a distribuição de poder econômico e político prevalente na sociedade, num determinado período.

Deste modo, o processo de desenvolvimento envolve mudanças estruturais, uma convenção eficaz deve oferecer escopo a grupos emergentes, que não pertencem ao bloco de poder que governa aquela sociedade, especialmente quando o regime político é democrático. No entanto, em sociedades complexas, em que existem diversos interesses conflitantes, nenhuma convenção de desenvolvimento consegue acomodar a todos. Assim, existem sempre diversas convenções de desenvolvimento que competem pela hegemonia (ERBER 2009).

Por seu turno Chang (2004), sugere que os países desenvolvidos teriam “chutado a escada” dos países periféricos durante toda a história, impedindo-os de desenvolver-se. Um exemplo disso foi, nos anos noventa, a pressão para que os países atrasados adotassem políticas e instituições – como as propostas do Consenso de Washington. Estas reformas (neo) liberais são distintas das políticas intervencionistas adotadas pelos países avançados durante a sua transição para o desenvolvimento.

A idéia neoliberal de que necessariamente haverá convergência para o desenvolvimento se forem adotadas as políticas e instituições consideradas imprescindíveis pelo *establishment* para a promoção do desenvolvimento econômico nos dias de hoje, funciona como justificativa para a constante pressão que os países avançados realizam sobre os países em desenvolvimento para que se adéquem aos “padrões mundiais”.

Partindo então do fato de que na verdade o que tem se verificado como regra é a divergência entre os níveis de desenvolvimento econômico dos países já avançados e dos países ainda em desenvolvimento, propõe-se uma breve discussão da importância da adequação das políticas e instituições às especificidades de cada país para que a estratégia de desenvolvimento tenha possibilidades de ser bem sucedida.

Em geral, é tomado como ponto pacífico que as políticas e instituições consideradas como “boas” foram de fato adotadas pelos países hoje avançados quando estavam ainda em vias de desenvolvimento. Entretanto, segundo CHANG (2004), as políticas e instituições tão recomendadas hoje aos países em desenvolvimento não foram de fato empregadas pelos países desenvolvidos quando estavam em processo de *catching up*. Uma revisão histórica do desenvolvimento dos países avançados, complementa o autor, permite concluir que os países avançados não teriam alcançado tal condição se tivessem adotado desde sempre as políticas e Instituições ditas “boas”.

O desenvolvimento se refere à formação completa da estrutura produtiva da economia e à ocupação de mão-de-obra entre os diferentes tipos de atividade econômica, ao aumento da produtividade agrícola e industrial, ao aumento do nível médio de salários, à capacidade de gerar e/ou adaptar-se às mudanças estruturais tecnológicas, à melhoria do nível de vida da sociedade através do acesso a serviços básicos como saneamento, moradia e transporte, à oferta de infra-estrutura (transportes, comunicação e energia), às coalizões de poder dentro dos Estados, às questões de relações e hierarquia de poder interestatal dentro do sistema internacional.

No caso dos países periféricos, o desenvolvimento envolve necessariamente a mobilização e a organização dos recursos e aptidões necessárias para formar um sistema produtivo que supere as diferenças tecnológicas e de, e produtividade. Assim, a transformação social e econômica dos países atrasados requer um Estado capaz de formular e implementar políticas estatais que propiciem o desenvolvimento (BAGCHI, 2006).

O conceito de desenvolvimento tem se mostrado mutante ao longo do tempo. Andrade (2002) analisa a questão do desenvolvimento sob diferentes modelos e concepções, fruto das mudanças existentes nas sociedades, reflexo de diferentes conjunturas.

Desta linha de pensamento sobre o desenvolvimento se relacionavam também fatores econômicos como a taxa de poupança e o capital físico. Dessa forma, o papel do Estado seria programar e planejar políticas públicas, diluindo as falhas de mercado. O contexto histórico deste pensamento é bastante variável: na Europa, os países colhiam as benesses do plano Marshall e começavam a promover iniciativas que culminaram, alguns anos mais tarde, no Estado de Bem-Estar Social, via atuação direta do Estado na economia. Nos países em desenvolvimento, o Estado promovia políticas econômicas ativas, como modelos de desenvolvimento viam substituição de importações. Apesar desta atuação positiva, estes modelos não consideravam ainda a emergência de novos agentes sociais na dinâmica desenvolvimentista, bem como abria espaço para falhas na intervenção do governo.

Em uma análise histórica, o termo desenvolvimento esteve por muito tempo ligado simplesmente a objetivos economicistas, ou seja, à promoção do crescimento e da riqueza. Em meados do século passado, essa visão foi fruto do desenvolvimento capitalista, que pela liberdade individual pressupunha o progresso coletivo – crescimento econômico estava relacionado, logo, ao progresso individual. Nesta abordagem, o crescimento seria fruto: da

garantia, por parte do Estado, dos direitos sociais básicos e da auto-regulação do mercado livre (ANDION, 2003).

Entretanto, desde meados do século passado, inúmeras transformações têm afetado diretamente a dinâmica do desenvolvimento, inclusive transformando suas bases e o resignificando:

As mudanças na sociedade têm gerado movimentos simultâneos e interdependentes de reestruturação das bases de regulação econômica, política e social [...] e que, na confluência desses movimentos, percebe-se que o conceito de desenvolvimento vem se redefinindo. Inicialmente encarado como sinônimo de crescimento econômico, nos últimos trinta anos, o termo vem assumindo novo significado com adjetivos que buscam qualificá-lo, atribuindo-lhe novas dimensões (ANDION, 2003, p. 1034).

Com isso, novas questões e novos desafios foram colocados para o desenvolvimento, aliado ao rápido processo de dinamização e complexificação social. No bojo destas transformações, começam a ocorrer novas dinâmicas que buscavam promover o desenvolvimento. Se antes o desenvolvimento era entendido apenas como crescimento econômico, agora passa a ser uma relação mais próxima com o nível local e com a qualidade de vida dos cidadãos. Emergem, então, novas tendências como o desenvolvimento sustentável, a governança democrática e a participação, a descentralização, a gestão em redes etc., que buscam a promoção do desenvolvimento a nível local.

Andrade (2002) retoma a discussão dos modelos de desenvolvimento analisando esta terceira onda de desenvolvimento: as novas falhas de mercado e a experiência histórica mostraram que “uma receita única para todos os países, em geral, não resultava nos resultados esperados” (ANDRADE, 2002, p. 21). Novos arcaouços são incluídos na questão do desenvolvimento, que passa a ser entendido como um processo “não-linear”, “multifacetado” e “com diversos caminhos e determinantes”. Ganham destaque, então, novas questões, como a importância do capital social em contraposição ao capital físico e humano, bem como questões culturais, institucionais e legais.

1.2. Desenvolvimento Local

Desenvolvimento local é um *processo endógeno* registrado em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos capaz de promover o *dinamismo econômico* e a

melhoria da qualidade de vida da população. Representa uma singular transformação nas bases econômicas e na organização social em nível local, resultante da *mobilização das energias* da sociedade, explorando as suas *capacidades e potencialidades* específicas. Para ser um processo consistente e sustentável, o desenvolvimento deve elevar as oportunidades sociais e a viabilidade e competitividade da economia local, aumentando a renda e as formas de riqueza, ao mesmo tempo em que assegura a conservação dos recursos naturais (BUARQUE, 1999).

Conforme FAURÉ e HASENCLEVER (2005, p. 19):

A noção de Desenvolvimento local integra várias dimensões, espaciais, econômicas, sociais, culturais e políticas que, através de seu conjunto dinâmico, podem produzir uma prosperidade sólida e durável que não se reduz somente à taxa de crescimento do PIB do município. O melhoramento dos efeitos de aglomeração, intensificação das economias de proximidade, a ancoragem física das empresas, a realização de programas de criação de emprego e renda, o apoio à modernização do tecido empresarial, os esforços produzidos para elevar o nível de qualificações e de competências e as ações facilitando a incorporação e a difusão das inovações, a construção do território por um conjunto de organizações e de serviços, o acionamento de uma governança associando as esferas públicas e privadas, a criação de instrumentos institucionais visando adaptar as mudanças e antecipar os problemas e os desafios, figuram entre os componentes do possível desenvolvimento local”.

Para FRANCO (1998), a noção de *desenvolvimento local* está implicitamente ligada à questão da sustentabilidade, pois para o autor não basta crescer economicamente, é preciso aumentar os graus de acesso das pessoas ao conhecimento, renda, a riqueza e ao poder ou capacidade de influenciar as decisões públicas. Para este autor, desenvolvimento é uma estratégia que facilita a conquista da sustentabilidade pois leva à construção de comunidades humanas sustentáveis.

Ainda para Fauré e Hasenclever (2005), o desenvolvimento local é, de certa maneira, o encontro entre potencialidades localizadas, até então não exploradas, e iniciativas intencionais, proativas ou até mesmo voluntaristas dos atores tanto público quanto privados: a valorização dos recursos locais, o aumento da especialização e da diversificação produtivas,

a promoção e a atração de novos negócios, a impulsão dada à cooperação e parceria entre empresas, a organização de redes entre os agentes públicos e privados para elevar a produtividade do conjunto econômico local e para integrar e divulgar inovações. Além disso, estas iniciativas abrangem a vinculação entre as empresas e centros científicos e tecnológicos para melhorar a competitividade, a implementação e o desenvolvimento de instrumentos financeiros, entre outras, para atender às demandas e às limitações específicas das micro e pequenas empresas, a renovação e a expansão das infra-estruturas tanto em termos físicos (malha viária, abastecimento de água, eletricidade, redes de telefone, de internet) quanto em termos de serviços (instituições, agências de apoio técnico, de capacitação etc.) que podem incluir até a oferta de terrenos para as atividades (pólos industriais).

Apesar de constituir um movimento de forte conteúdo interno, o *desenvolvimento local está inserido em uma realidade mais ampla e complexa*, com a qual interage e da qual recebe influências e pressões positivas e negativas. Dentro das condições contemporâneas de globalização e intenso processo de transformação, o desenvolvimento local representa também alguma forma de *integração econômica com o contexto* regional e nacional, que gera e redefine oportunidades e ameaças (BUARQUE e BEZERRA, 1994), exigindo competitividade e especialização.

O desenvolvimento local está associado, normalmente, a iniciativas inovadoras e mobilizadoras da coletividade, articulando as potencialidades locais nas condições dadas pelo contexto. Como diz Haveri, “as comunidades procuram utilizar suas características específicas e suas qualidades superiores e se especializar nos campos em que têm uma vantagem comparativa com relação às outras regiões” (HAVERI, 1996).

As experiências bem-sucedidas de desenvolvimento local (endógeno) decorrem, quase sempre, de um ambiente político e social favorável, expresso por uma mobilização, e, principalmente, de convergência importante dos atores sociais do município ou comunidade em torno de determinadas prioridades e orientações básicas de desenvolvimento. Representa, neste sentido, o resultado de uma vontade conjunta da sociedade que dá sustentação e viabilidade política a iniciativas e ações capazes de organizar as energias e promover a dinamização e transformação da realidade (CASTELLS e BORJA, 1996).

Segundo BUARQUE (1999), o conceito genérico de desenvolvimento local pode ser aplicado para diferentes cortes territoriais e aglomerados humanos de pequena escala, desde a

comunidade e os assentamentos de reforma agrária, até o município ou mesmo microrregiões homogêneas de porte reduzido.

Globalização e desenvolvimento local são dois pólos de um mesmo processo complexo e contraditório, exercendo forças de integração e desagregação, dentro do intenso jogo competitivo mundial. Ao mesmo tempo em que a economia se globaliza, integrando a economia mundial, surgem novas e crescentes iniciativas no nível local, com ou sem integração na dinâmica internacional, que viabilizam processos diferenciados de desenvolvimento no espaço (BUARQUE, 1999).

O desenvolvimento local dentro da globalização é uma resultante direta da *capacidade dos atores e da sociedade locais se estruturarem e se mobilizarem*, com base nas suas potencialidades e sua matriz cultural, para definir e explorar suas prioridades e especificidades, buscando a competitividade num contexto de rápidas e profundas transformações. No novo paradigma de desenvolvimento, isto significa, antes de tudo, a capacidade de *ampliação da massa crítica de recursos humanos*, domínio do conhecimento e da informação, elementos centrais da competitividade sistêmica. A competitividade local é dinâmica e seletiva, e tanto pode expressar a abertura de brechas nos mercados internacionais quanto a disputa por espaços nos mercados locais, no entorno imediato e regional, nos segmentos de maior capacidade e vantagem locacional. Não só para exportar e se integrar mundialmente, mas para vender localmente a preços inferiores aos dos produtos externos e de forma seletiva e diferenciada, além de atrair investimentos e capitais, é necessário construir as vantagens competitivas locais e municipais, com base nas potencialidades em infraestrutura econômica, logística, recursos humanos – especialmente educação e capacitação profissional – e desenvolvimento tecnológico (BUARQUE, 1999).

Uma nova concepção de desenvolvimento, que valoriza o local como referência territorial (sentido de lugar) e que ganha força, na Europa, a partir dos anos 80, quer aproximar-se das pessoas, apoiarem-se na solidariedade comunitária, instrumentalizar a comunidade, envolvendo-a efetivamente na superação dos problemas e na promoção do desenvolvimento endógeno (GOBIERNO BASCO, 1994).

Na Europa, o Comitê Econômico e Social das Comunidades Europeias (COMITÊ, 1995) concebe o desenvolvimento local como um processo de reativação da economia e de dinamização de uma sociedade local, com base no aproveitamento ótimo dos recursos

endógenos, objetivando o crescimento da economia, a criação de emprego e a melhoria da qualidade de vida.

Neste caso, observa-se uma clara preocupação com a geração de emprego e renda, que tem sido a tônica na Europa, aparecendo de forma contundente também em Moçambique. Dowbor (1996), por exemplo, após admitir que o desenvolvimento local não deve ser apenas pensado por uma “lógica economicista”, afirma que tal estratégia de ação de base local, na atualidade econômica e social de Moçambique, deve considerar o “problema da necessidade da geração de emprego e renda”.

É certo que o desenvolvimento local não constitui a única saída para a crise do desemprego, mas encerra a perspectiva do enfrentamento deste e de outros problemas socioeconômicos. Desenvolvimento local, todavia, não equivale a geração de emprego e renda, não obstante tem sido esta a tônica de grande parte dos projetos (não raro, práticas sem fundamento teórico) que levam a rubrica de desenvolvimento local.

O desenvolvimento local envolve estratégias e políticas influenciadas pelos protagonistas locais. Além disso, tem como objetivo procurar, por meios endógenos, uma integração vantajosa no desenvolvimento econômico regional, estadual, nacional e internacional. Para que ocorra o desenvolvimento local é necessária uma transformação que possibilite uma trajetória sustentável de crescimento e, além disso, um avanço competitivo no contexto regional. Para que haja esta transformação é preciso um salto de qualidade do nível da educação formal que é ofertada pelos poderes públicos; um investimento na formação de profissionais tecnológicos bem como em laboratórios e a valorização do conhecimento, da inovação tecnológica e da indústria de base tecnológica, (MENDONÇA e PINHEIRO, 2008)

Conforme Mendonça e Pinheiro (2008), o modelo de desenvolvimento passa a ser estruturado a partir dos próprios atores locais, e não por meio do planejamento centralizado ou das forças puras do mercado. Ocorre um processo de organização social ou de ação coletiva. Tendo como característica a ampliação da base de decisões autônomas por parte dos atores locais; ampliação que coloca nas mãos destes o destino da economia local ou regional.

A dinâmica do desenvolvimento local pode ser definida como um processo de crescimento e mudança estrutural que pode ser verificado através de três dimensões: uma econômica, caracterizada pela otimização no uso dos recursos e fatores econômicos locais,

outra sócio-cultural, pela qual os fatores e valores socioculturais servem de base para as transformações materiais e, a outra político-institucional e administrativa, a qual cria o entorno favorável para que se operem as transformações econômicas locais.

Martín (2002), observa que o desenvolvimento deve ser uma ação de enfrentamento real às piores manifestações da pobreza, objetivando a igualdade de opções e não de renda. A oportunidade de escolha, o direito à liberdade e a condição das pessoas de optarem e buscarem por melhores condições de vida formam, pois, o cerne do conceito de desenvolvimento humano.

Por seu turno Rozas (1998), citado por Martín (2002), define desenvolvimento local como a organização comunitária em torno de um planejamento para o desenvolvimento, por uma perspectiva de construção social, constituindo assim em um instrumento fundamental, de caráter orientador e condutor, de superação da pobreza. Não se trata, contudo, de buscar tão somente o atendimento às carências materiais, mas a identificação e a promoção das qualidades, capacidades e competências existentes na comunidade e no lugar. Mas a superação das piores manifestações da pobreza na atualidade requer igualmente uma revisão de conceitos e, sobretudo, de posturas.

Favreau (1995) analisa esse redimensionamento, e demonstra como os principais atores do desenvolvimento como o Estado, as empresas privadas, os movimentos sociais e as comunidades locais são impelidos a trabalhar em concertação em nível local. O Estado, por se encontrar sujeito às regras da reestruturação mundial da economia e da crise das despesas públicas, procura como saída intervir de forma mais localizada e em parceria com diferentes sectores da Sociedade. Por outro lado, as comunidades locais sentindo-se ameaçadas na sua coesão social pelo aumento da pobreza e expostas a violências de todas as ordens, tendem a trabalhar em concertação com os demais atores locais, participando de programas de desenvolvimento econômico e social.

Quando se fala de “local”, está-se referindo à escala das inter-relações pessoais da vida cotidiana, que sobre uma base territorial constroem sua identidade. O lugar é essa base territorial, o cenário de representações e de práticas humanas que são o cerne de sua singularidade; o “espaço da convivência humana”, onde se localizam os desafios e as potencialidades do desenvolvimento (MARTÍN, 1999).

É, pois, fundamental observar que o território adquire um destacado papel enquanto condição e fator de desenvolvimento, qualquer que seja a comunidade considerada. Não se trata, portanto, de mero suporte das ações humanas, mas de um agente que, de acordo com suas potencialidades e limitações, pode favorecer ou dificultar o desenvolvimento (GONZÁLEZ, 1998).

É esta precisamente a idéia do território enquanto meio inovador, na medida em que é considerado fator, e não apenas *locus*, da inovação, isto é, do pensamento criativo que, na forma de empreendedorismo, planejamento de ações, se volta para a solução de problemas sociais, econômicos e ambientais.

Parece mesmo elementar que toda reflexão, investigação ou ação na escala local devam ser realizadas à luz da realidade cotidiana, isto é, que devam incidir sobre problemas relevantes e concretos de uma comunidade em seu entorno ou lugar, sem perder de vista as múltiplas determinações e interações com outras escalas ou níveis de análise.

O desenvolvimento deve ser entendido levando-se em conta os aspectos locais, aspectos estes que têm significado em um território específico. O global passa a ter sua importância associada ao local e vice e versa, já que um está em constante mudança por conta das interferências do outro e, por conta disto, muitos autores utilizam o termo “global”, a junção dos dois aspectos, para se referir ao desenvolvimento.

Muitos autores já tentaram desconstruir o termo desenvolvimento por considerar que este implica em práticas associadas à colonização, à ocidentalização do mundo, à globalização econômico-financeira e à uniformização planetária. Isto foi discutido em 2002, em um colóquio internacional organizado na UNESCO, “apesar de não explicarem como substituir o conceito e a prática do desenvolvimento, sobretudo nos contextos em que as desigualdades e as carências são ainda muito flagrantíssimas” (MILANI, 2005, p. 10).

Atualmente é quase unânime entender que o desenvolvimento local não está relacionado unicamente com crescimento econômico, mas também com a melhoria da qualidade de vida das pessoas e com a conservação do meio ambiente. Estes três fatores estão inter-relacionados e são interdependentes. O aspecto econômico implica em aumento da renda e riqueza, além de condições dignas de trabalho. A partir do momento em que existe um trabalho digno e este trabalho gera riqueza, ele tende a contribuir para a melhoria das

oportunidades sociais. Do mesmo modo, a problemática ambiental não pode ser dissociada da social.

Outro aspecto relacionado ao desenvolvimento local é que ele implica em articulação entre diversos atores e esferas de poder, seja a sociedade civil, as organizações não governamentais, as instituições privadas e políticas e o próprio governo. Cada um dos atores tem seu papel para contribuir com o desenvolvimento local (BUARQUE, 1999).

Marques (2001), defende a idéia de que a primeira condição para o êxito das iniciativas locais em favor do desenvolvimento é a coordenação dos diversos agentes que atuam no território. Normalmente, são os poderes públicos locais, na sua condição de responsáveis pela coesão territorial, que assumem e promovem as referidas iniciativas. Outro dos pilares do desenvolvimento local é a participação ativa dos agentes territoriais.

O desenvolvimento local é um modelo que visa não somente o aumento de indicadores econômicos, como também o processo dinamizador que utiliza a comunidade, o ser humano, como principal instrumento de melhoria da qualidade de vida, como ressalta Carpio (1999 apud MARQUES, 2001, p.51):

o desenvolvimento local é o processo dinamizador da sociedade local, mediante o aproveitamento eficiente dos recursos endógenos existentes em uma determinada zona, capaz de estimular e diversificar seu crescimento econômico, criar emprego, sendo resultado de um compromisso pelo qual se entende o espaço como lugar de solidariedade ativa, o que implica mudanças de atitudes e comportamentos de grupos e indivíduos.

O conceito de desenvolvimento local vem sendo criticado e renovado por muitos autores ao longo dos anos. Um marco importante passa a ser, em 1990, o relatório mundial do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), este relatório coloca que o índice de desenvolvimento humano (IDH), tende a relativizar o PNB por habitante enquanto medida universal do desenvolvimento e tem forte significado simbólico (MILANI, 2005).

De acordo com Franco (2000), o desenvolvimento local é entendido como um novo modo de promover o desenvolvimento que possibilita o surgimento de comunidades mais sustentáveis, capazes de suprir as suas necessidades imediatas; descobrir ou despertar para valorização de suas potencialidades e possibilidades; e fomentar o intercâmbio externo,

aproveitando-se de suas vantagens locais. Portanto, as políticas de desenvolvimento local convertem-se numa necessidade premente para as diversas localidades que buscam incluir-se no processo produtivo. O ponto de partida é a convicção de que as regiões, a partir de suas especificidades e potencialidades, podem encontrar formas de transformações de suas realidades, em busca de melhoria da qualidade de vida, a partir dos processos globais.

A valorização local permite ao ser humano uma participação efetiva na busca da sustentabilidade da cultura, da identidade e do território, com base nos conceitos de desenvolvimento elucidados por Martins (2002, p.53):

desenvolvimento local, todavia, não equivale a geração de emprego e renda, não obstante tem sido esta a tônica de grande parte dos projetos (não raro, práticas sem fundamento teórico) que levam a rubrica de desenvolvimento local. O desenvolvimento deve ser uma ação de enfrentamento real às piores manifestações de pobreza, objetivando a igualdade de opções e não de renda. Conceber o desenvolvimento local a partir desse prisma de relações exclusivas entre o local e o global comporta, em nossa visão, riscos evidentes. O primeiro deles é o risco do localismo, que aprisiona atores processos e dinâmicas de modo exclusivo ao seu *locus*, a sua geografia mais próxima, sem fazer as necessárias conexões com outras escalas de poder. O segundo risco é pensar ser possível o desenvolvimento local autônoma e independentemente de estratégias de desenvolvimento nacional e internacional, ou seja, conceber estratégias locais de desenvolvimento econômico como se estas não tivessem relação de interdependência, por exemplo, com políticas nacionais de ciência e tecnologia, ou negociações mundiais sobre a liberalização do comércio. Um terceiro risco é a atomização do desenvolvimento local, com o corolário da fragmentação de iniciativas não necessariamente coerentes entre si; ou seja, alguns territórios logram a inserção dinâmica na globalização e outros ficam excluídos do processo.

Como já foi discutido, o processo de desenvolvimento econômico é complexo. E o desenvolvimento econômico local também possui suas particularidades. Requer, por exemplo, a implantação de democracias e a delegação de direitos e deveres políticos locais (que sem dúvida contribuem, e muito, para uma base mais consistente). Consolidar as economias sub-nacionais passa também pela consolidação da liberdade econômica. A descentralização política e econômica é um dos fatores chave. Uma política econômica centralizada, mesmo cercada das melhores intenções, pode não ser suficiente para mitigarem os problemas e promover o desenvolvimento local e nacional.

Assim o desenvolvimento local é o processo de tornar dinâmicas as vantagens comparativas e competitivas de uma determinada localidade, de modo a favorecer o crescimento econômico e simultaneamente elevar o capital humano, o capital social, a melhoria das condições de governo e o uso sustentável do capital natural, (PAULA , 2000).

Para a mesma autora o “local” é entendido aqui como qualquer recorte sócio-territorial delimitado a partir de uma característica eletiva definidora de identidade. Pode ser uma característica físico-territorial (localidades de uma mesma micro-bacia), uma característica econômica (localidades integradas por uma determinada cadeia produtiva), uma característica étnica-cultural (localidades indígenas, ou de remanescentes de quilombos, ou de migrantes), uma característica político-territorial (municípios de uma micro-região) etc. Enfim, o recorte do “local” depende do olhar do sujeito e dos critérios eletivos de agregação.

Olha-se o modelo de desenvolvimento que leva em conta a necessidade de articulação entre todos os atores que interagem no âmbito local, como também a necessidade de articulação entre os diversos fatores que interferem no desenvolvimento (fatores econômicos, sociais, culturais, político-institucionais, físico-territoriais, científico-tecnológicos), (PAULA, 2000).

Em seu texto, Ávila (2003) apresenta o conjunto de princípios fundamentais da terminologia do desenvolvimento local, enfatizando a valorização do ser humano. As definições vão além do simples crescimento econômico, envolvendo aspectos abrangentes de qualidade de vida, tais como inclusão social, proteção à diversidade cultural, uso racional dos recursos naturais, dentre outros. O modelo de desenvolvimento com base local e sustentável implica na formação e na educação da própria comunidade em matéria de cultura, capacidades, habilidades e competências que permitam a ela mesma agenciar e gerenciar todo o processo de desenvolvimento da localidade, ao invés de apenas participar. Este é um processo dinamizador da comunidade local a fim de que a mesma reative sua economia e toda a perspectiva de qualidade de vida sociocultural e ambiental. Isto implica em uma revolução do pensamento, mudança de mentalidade, transformação do conhecimento e das práticas educativas para construir um novo saber e uma nova racionalidade que orientem a construção de um mundo de sustentabilidade, de equidade e de democracia em busca ao desenvolvimento com base local. Nesta linha de pensamento, este trabalho pretende abordar

aspectos relacionados ao desenvolvimento local, tratando das questões e desafios que envolvem o processo da educação de desenvolvimento local para a sustentabilidade.

Com base nas idéias de Ávila (2003), o desenvolvimento local tem como princípio elementos como solidariedade e participação, tendo como alicerce o respeito pela identidade da população local e de cada grupo e pessoa que a integram, incluindo a valorização da sociedade multicultural. O processo de desenvolvimento local aparece como um caminho (que se faz ao caminhar) a ser seguido para se chegar à satisfação em qualidade de vida da coletividade, o qual permite perceber a importância do envolvimento de todos os setores da sociedade, considerando o trabalho integrador, assim como a sua auto-sustentabilidade. O aproveitamento do potencial da comunidade local resgata e valoriza a sua cultura, fazendo com que as pessoas sintam-se responsáveis e envolvidas na busca das soluções dos problemas locais, promovendo mudanças no comportamento.

Por se relacionar diretamente com as especificidades e característica territoriais e sociais de determinada região, o desenvolvimento econômico local necessita de uma efetiva mobilização social, bem como de uma convergência em prol de projeto coletivo para atingir seus objetivos.

A emancipação e emergência de novos atores é ponto-chave nesta nova dinâmica. A importância que parcerias entre os setores públicos e privados, além da sociedade civil, ganhem é exemplo disso, passando a envolver agentes diversos no planejamento, na focalização, na implementação, na avaliação e no acompanhamento de programas e projetos de desenvolvimento.

O desenvolvimento econômico local (ancorado em bases integradas e sustentáveis), ainda segundo Buarque (1999), pressupõe uma nova dinâmica de base local, na qual sejam estimuladas as diversidades econômicas e sociais, gerando complementaridade de empreendimentos, a fim de se gerar cadeias sustentáveis de iniciativas que promovam o bem-estar dos cidadãos.

De maneira geral, o desenvolvimento econômico local é aquele processo que se preocupa essencialmente com a melhoria da qualidade de vida e o bem-estar da população local, a conservação do meio ambiente e a participação ativa, organizada e democrática da

população, de forma consciente, para que possa por si própria garantir sua sustentabilidade e continuidade do processo.

Para isso, é de fundamental importância que a promoção do desenvolvimento seja focada na sustentabilidade das comunidades, criando capacidades de suprir suas necessidades imediatas; diagnosticando e incentivando suas vocações locais; e fomentando o intercâmbio externo tendo em vista suas especificidades e avaliando, sistematicamente sua evolução.

Diversas são as iniciativas de desenvolvimento econômico local, conforme analisado acima. Apesar da existência destas diversas nuances, este trabalho será focalizado na discussão envolvendo práticas descentralizadoras, o engajamento e a participação da sociedade civil, a focalização em vocações locais (principalmente em arranjos produtivos locais) e na promoção e avaliação do desenvolvimento econômico local, entre outras. Inicialmente, tem-se a descentralização, que é definida aqui como uma distribuição de poder do centro de uma organização para sua periferia.

Isto significa dotar de competências e recursos os organismos intermediários para que eles possam desenvolver suas respectivas administrações com mais eficiências, mais próximas dos cidadãos e dos grupos sociais e das características específicas da região (JACOBI, 1983).

Na dimensão política, a preocupação aqui é com o envolvimento de atores da sociedade civil e de seus representantes do legislativo no processo de elaboração e de gestão de descentralização e se perguntar se a descentralização tem apenas um enfoque administrativo e não também político. A dimensão decisória se preocupa com o que pode ser exercido nelas.

É imprescindível, então, a articulação de um novo contrato social, embasado em alianças entre as organizações das mais diferentes esferas. Dentro da dinâmica Moçambicana, percebe-se a existência de uma diversidade de atores: a sociedade civil, o governo local, as redes sociais e os agentes econômicos em suas diferentes escalas e tipos. Essa nova dinâmica, então, pode ser efetivada por parcerias e arranjos que procurem estabelecer pólos de ações conjuntas, redefinindo a feição do poder.

Alguns autores chamam a atenção para problemas decorrentes da descentralização. Segundo Silva e Melo (1999), eles são os seguintes: a) transferência de rendimentos públicos

sem responsabilidade de geração de recursos por partes de quem recebe, que os usa sem respeitar as diretrizes do poder central; b) burocracia local com baixa qualificação; c) fragmentação institucional; d) ambigüidade concernente à divisão das responsabilidades entre esferas diferentes do governo pela generalização das competências concorrentes; e e) perda de poder regulatório e capacidade de elaboração de políticas por parte do poder central, pelo desmonte de estruturas setoriais centralizadas e relativamente insuladas da competição administrativa. Além disso, as unidades descentralizadas podem ser locais de práticas de influência políticas por parte do governo local.

Todas essas transformações, em certa medida, são responsáveis por redefinir o desenvolvimento, ao passo que reconhece nos governos locais os agentes aglutinadores, articuladores e empreendedores de ações que levem à promoção do desenvolvimento econômico local. Em Moçambique, este processo também foi absorvido pela lei 2003, que estipulou a descentralização de políticas públicas e instituiu novos fóruns e arenas de deliberação política (FARIA 1995).

Portanto, parece acertado afirmar, em concordância com Franco (2000), que pensar o desenvolvimento humano, social e sustentável, significa pensar um novo conceito de desenvolvimento que articula a dinamização do crescimento econômico como outros fatores como: o crescimento do capital humano e o crescimento do capital social.

1.3. Capital Social

O capital social é fortemente relacionado à participação política, mas estabelece um círculo virtuoso apenas com relação a certo tipo de participação política, aquela que aciona redes de relações, confiança social e normas de reciprocidade. O capital social pode ser entendido como a união de duas ou mais pessoas que se organizam em associações com o objetivo de resolver os problemas locais, ou seja, o capital social é tudo o que se refere ao associativismo, cooperativismo, pequenas empresas locais, onde os principais favorecidos são a própria comunidade, entidade ou associações, com a finalidade de atingir um desenvolvimento local sustentável e necessariamente alternativo ao capital econômico internacional. O capital social é o interesse da coletividade, é a cooperação em oposição ao individualismo. Capital social, no dizer de Ricotta, é a qualidade nas relações entre os indivíduos desde a família, comunidade, empresa e instituições públicas. Desenvolver capital social é construir redes e não hierarquias, (RICOTTA, 2003).

As concepções sobre o capital social apresentam uma polarização entre duas correntes teóricas. Putnam (1995), defende a perspectiva "culturalista" do capital social e Peter Evans defende a concepção "neo-institucionalista". Putnam entende o capital social como consequência de um processo cultural de longo prazo, ou seja, acredita na evolução histórica do sistema político e na existência de pré-requisitos desenvolvimentistas que facilitam a implementação eficaz de políticas públicas. O autor cita, em seus estudos, como exemplo, o Norte da Itália sendo a região mais desenvolvida daquela nação por razões de suas origens culturais herdadas da Idade Média. Putnam acredita que o capital social vem de longe, da história.

Já a perspectiva "neo-institucionalista", defendida por Evans (1997), acredita que o capital social pode ser desenvolvido sem, necessariamente, ter uma raiz histórica. O capital social pode ser criado... Evans defende o surgimento da autonomia institucional inserida no cotidiano da sociedade como sendo a fonte de utilização ótima de recursos disponíveis à coletividade.

Robert Putnam apresentou o conceito de capital social na importante obra chamada *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*, em 1993. Mais tarde, em 1995, Putnam escreveu o artigo *Bowling alone: the collapse and revival of American community* que, em 2000, tornou-se um livro.

Putnam, em sua pesquisa na Itália, entrevistou os conselheiros regionais. Seu objetivo foi examinar as origens do governo eficaz, quais instituições tiveram bom desempenho e quais não tiveram, na tentativa de explicar as diferenças de desempenho institucional e a relação entre desempenho e natureza da vida cívica (comunidade da vida cívica). O desenvolvimento exige o crescimento das habilidades, conhecimentos e competências das populações, o que tem sido conceituado como "capital humano". Quanto maior o capital humano, melhores as condições de desenvolvimento. Investir em capital humano significa investir sobretudo em educação, mas também em outros fatores relacionados à qualidade de vida, tais como as condições de saúde, alimentação, habitação, saneamento, transporte, segurança etc., sem as quais a educação, por si só, não consegue atingir seus objetivos. Parece evidente que baixos índices de capital humano refletem em menores condições de competitividade.

O desenvolvimento requer o crescimento dos níveis de confiança, cooperação, ajuda mútua e organização social, o que tem sido denominado como “capital social”. Quanto maior a capacidade das pessoas de se associarem em torno de interesses comuns, ou seja, quanto maiores os indicadores de organização social, melhores as condições de desenvolvimento. “Como o capital físico (terra, edifícios, máquinas) e o humano (aptidões e conhecimentos que temos em nossas cabeças), o capital social produz riqueza e portanto tem valor para uma economia nacional. Ele também é um pré-requisito para todas as formas de empreendimento em grupo que têm lugar numa sociedade moderna.(FUKUYAMA, 2000 citado por PAULA, 2000).

A maioria pensa que as assim chamadas “políticas de desenvolvimento” são uma responsabilidade exclusiva do Estado. Entretanto, ao observarmos experiências bem sucedidas de desenvolvimento, descobrimos que na maioria dos casos existe um elevado nível de cooperação e parceria entre Estado, Mercado (entendido aqui como o conjunto dos agentes econômicos) e Sociedade (entendida aqui como o conjunto das organizações sociais, de todo tipo). A intervenção do Estado, como afirma FRANCO (2000), ainda que “necessária, imprescindível, insubstituível mesmo”, não é “suficiente” para promover o desenvolvimento.

O desenvolvimento, sobretudo se quer ser humano social e sustentável, exige o protagonismo local. Os maiores responsáveis pelo desenvolvimento de uma localidade são as pessoas que nela vivem. Sem o interesse, o envolvimento, o compromisso e a adesão da comunidade local, nenhuma política de indução ou promoção do desenvolvimento alcançará êxito. Para obter esse nível de participação da comunidade local, é preciso adotar estratégias de planejamento e do processo de desenvolvimento. Tais estratégias permitem à comunidade local, através da experiência prática, o aprendizado necessário para que ela seja capaz de identificar potencialidades, oportunidades, vantagens comparativas e competitivas, problemas, limites e obstáculos ao seu desenvolvimento, a partir dos quais poderá escolher vocações, estabelecer metas, definir estratégias e prioridades, monitorar e avaliar resultados, enfim, a capacitação requerida para planejar e gerenciar, de forma compartilhada, o processo de desenvolvimento local.

A definição de Capital Social apresentada por Putnam o relaciona a aspectos da organização social, facilitando ações coordenadas para: a) dotar de poder grupos sociais em

contextos de vulnerabilidade e exclusão para atenuar o efeito decorrente das relações assimétricas de poder; b) fortalecer os laços associativos dos grupos locais, suas mobilizações e organizações representativas para fomentar as relações de interação entre os diferentes atores presentes na esfera pública (SANTOS JÚNIOR, AZEVEDO; RIBEIRO, 2004, p. 19-20).

1.4 Democracia deliberativa

Para Cohen (1997), democracia deliberativa é uma estrutura de condições sociais e institucionais que facilitará a discussão livremente entre os cidadãos, propiciando condições favoráveis de participação. Ela é a justificativa que fornece o núcleo ideal de democracia deliberativa e pode ser apreendida através de um procedimento ideal de deliberação política. A força da visão deliberativa e a sua concepção de decisões coletivas podem ser enunciadas segundo a idéia de comunidade política. As condições que precisam ser satisfeitas pelos arranjos sociais e políticos no interior da configuração do Estado Moderno institucionalizam a justificativa deliberativa. A democracia deliberativa precisa assegurar as liberdades dos modernos, logo se liga a concepção deliberativa às concepções do bem comum e da igualdade política.

A democracia deliberativa é definida por Cohen (1997, p. 40) como a “decisão coletiva que emerge de arranjos que agregam escolhas coletivas que são estabelecidas em condições de livre e pública argumentação entre iguais, que são governados por estas decisões”. O modelo deliberativo é uma concepção substantiva e não meramente procedimental da democracia, envolvendo valores como o igualitarismo e a justiça social. “Os participantes são substancialmente iguais no sentido que a distribuição de poder e recursos não moldam suas chances de contribuir para a deliberação, nem esta distribuição joga um papel auto-reativo em sua deliberação”.

Grande ênfase é dada à troca de informações entre os participantes, o que permitiria a transformação dos pontos de vista e à exigência de argumentar em defesa de suas posições, o que favoreceria o entendimento e a geração de consensos mais amplos. O processo decisório não é para eleger entre alternativas, mas para gerar novas alternativas, o que possibilitaria maior inovação social. Finalmente, é esperado que as decisões assim tomadas propiciem maior justiça redistributiva e sejam mais sustentáveis.

De maneira geral a teoria da democracia deliberativa afirma que o processo de decisão do governo sustenta-se na deliberação dos indivíduos racionais em fóruns amplos de debate e negociação. Essa deliberação, por sua vez, não resulta de um processo agregativo das preferências fixas e individuais, mas de um processo de comunicação em espaços públicos que antecede e auxilia a própria formação da vontade dos cidadãos. *“nos primeiro anos do pós-guerra, a sociologia elaborou a teoria da democracia pluralista a fim de relacionar os modelos normativos da democracia e os assim chamados princípios realistas da teoria econômica e da teoria do sistema”* (HABERMAS, 1997, p.57).

Contra essa concepção de poder Habermas desenvolve um conceito de poder comunicativo. Considerando que as condições para uma formação política racional da vontade não devem ser procuradas apenas no nível individual das motivações e decisões de atores isolados, mas também no nível social dos processos institucionalizados de formação de opinião e de deliberação. Desse modo, passa-se de uma teoria da escolha racional para uma teoria do discurso, onde a razão prática é implantada nas formas de comunicação e nos processos institucionalizados, não necessitando incorporar-se exclusiva ou predominantemente nas cabeças de atores coletivos ou singulares. Nesse sentido, os resultados da política deliberativa podem ser entendidos como um poder produzido comunicativamente (idem, 1997 p. 72-73).

Para HABERMAS (2004) a democracia deliberativa não é uma teoria prescritiva, e sim hermenêutico-crítica. Quer dizer que ele não sugere um ideal democrático novo, mas apenas explicita o ideal democrático que já está pressuposto nas instituições políticas atuais. O objetivo não é convidar-nos a uma mudança de ideal político, e sim nos fornecer o modelo a partir do qual interpretar e criticar o arranjo institucional de nossas próprias arenas democráticas.

A democracia deliberativa descreve um ideal normativo, e não um arranjo institucional particular. Por exemplo, segundo o modelo da democracia deliberativa, a esfera pública institucionalizada recebe, elabora, confronta e filtra com vista à decisão as opiniões que foram formadas anteriormente na esfera pública difusa.

Segundo Avritzer e Pereira (2000), Cohen define os procedimentos da democracia deliberativa da seguinte forma: os participantes tratam uns aos outros como iguais; eles têm a intenção de defender e criticar instituições e programas em termos que os outros teriam razão para aceitar, uma vez que no pluralismo social existe a suposição de que o outro é razoável; os indivíduos estão preparados para cooperar de acordo com os resultados da discussão tratando tais resultados como dotados de autoridade.

Diferentemente de Habermas, Cohen admite haver decisões que não ocorram por consenso, mas que são legítimas mesmo assim, sob o argumento de que se o processo de decisão, ainda que por maioria, for inclusivo e baseado na troca de razões, será aceito pela minoria. Os processos de deliberação realizam-se de forma argumentativa, ou seja, pelo intercâmbio regulado de informações e de razões entre partes que introduzem e, criticamente, examinam propostas; são inclusivas e públicas; estão livres de qualquer coerção externa e interna; objetivam um acordo racionalmente motivado e podem, em princípio, ser desenvolvidas sem restrições ou retomadas a qualquer momento; a regra da maioria poderá ser utilizada uma vez que as decisões poderão ser revistas por pressão das minorias.

A Democracia Deliberativa contrapõe-se à teoria de democracia hegemônica, que considera que a legitimidade do poder e, por extensão, a eficiência do processo de tomada de decisão, residiria na vontade dos indivíduos organizada pelo princípio da maioria, dada a impossibilidade da unanimidade nas sociedades modernas. Mantendo os procedimentos próprios da teoria hegemônica – regra da maioria, eleições periódicas, divisão de poderes – a democracia deliberativa acredita que a legitimidade das decisões governamentais tem que estar sustentada pelo exercício da deliberação dos indivíduos racionais em fóruns amplos de debate e negociação (FARIA 2000).

A democracia deliberativa constitui-se como um modelo de processo de deliberação política caracterizado por um conjunto de pressupostos teórico-normativos que incorporam a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva. Trata-se de um conceito que está fundamentalmente ancorado na idéia de que a legitimidade das decisões e ações políticas deriva da deliberação pública de coletividades de cidadãos livres e iguais. Constitui-se, portanto, em uma alternativa crítica às teorias “realistas” da democracia que, a exemplo do “elitismo democrático”, enfatizam o caráter privado e instrumental da política.

Benhabib (2007) defende o procedimentalismo deliberativo como resposta racional ao conflito de valores persistente nas sociedades plurais da atualidade. Ao descartar a “ficção” de uma assembléia de massas realizando suas deliberações nas sociedades modernas, ela também afirma que o modelo deliberativo privilegia uma pluralidade de modos de associação na qual todos os atingidos podem ter o direito de articular seus pontos de vista, seja na forma de partidos políticos, movimentos sociais, associações voluntárias etc. Além disso, ela afirma que uma série de teóricos políticos e sociais estão imaginando novos desenhos institucionais no interior do contexto das sociedades complexas para operacionalizar o modelo de democracia deliberativa e cita como exemplo real bem sucedido os grupos de cidadãos ambientalistas.

1.4 Variedades de capitalismo

O conceito de variedades de capitalismo é utilizado na análise das diversidades institucionais dos países, evidenciando que as especificidades e complementaridades das arquiteturas institucionais se traduzem em diferentes capacidades de adaptação dos estados-nação às tensões da globalização. Os países não só não estavam a convergir para um modelo único de capitalismo neoliberal, como as vantagens institucionais comparativas de cada um promoviam respostas diversas à mundialização da economia (SOSKICE, 2001). Como destaca esta abordagem é considerada uma das mais importantes inovações das ciências sociais comparadas, tornando-se rapidamente uma das teorias centrais da economia política.

O conceito de variedades de capitalismo refere-se às modalidades diversas de *interação estratégica* que as instituições desenvolvem, especialmente com outras instituições, as finanças e o mundo do trabalho, sob circunstâncias legadas pela presença de um elenco diferenciado de instituições, formais e informais, organizações e padrões culturais que, no ambiente nacional, definem as condições em que se verificam o aprendizado, a confiança e o poder de sanção dos atores sociais (HALL e SOSKICE, 2001).

A perspectiva teórica denominada de “Variedades de Capitalismo”- *Varieties of Capitalism* (daqui em diante: VoC) - elaborada por Peter Hall e David Soskice (2001), parece justificar suas argumentações em premissas derivadas desse tipo de “funcionalismo econômico-sistêmico”. Ela tende a identificar o “sistema social” com o “sistema da organização” no qual se centrariam as diferentes estratégias de ação econômica.

Diferentemente de outras abordagens histórico-comparativas sobre as instituições no capitalismo (GERSCHENKRON, 1962; SHONFIELD, 1965), mais centradas nos processos de transformação das economias políticas, a perspectiva VoC devota maior atenção aos condicionantes do comportamento econômico e aos fatores responsáveis por sua estabilidade.

Hall e Soskice (2001) desenvolveram a tese da Variedade de Capitalismos usando como critério principal as relações existentes dentro das instituições, e dividiram os países da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico (OCDE) em “economias liberais de mercado” e “economias coordenadas de mercado”. Desenvolvida de forma academicamente rigorosa, esta é hoje a teoria dominante sobre o tema.

1.5 Accountability

Mainwaring e Welma (2003), elaboram uma distinção bastante promissora a respeito dessa questão. Para os autores, os mecanismos e agentes de *accountability* podem ser diferenciados a partir de sua capacidade institucionalizada de impor sanções direta ou indiretamente. Assim, de acordo com os autores, a *accountability* não pode limitar-se à exigência de justificativa ou prestação de contas, mas envolve inevitavelmente alguma forma de sanção, mesmo que indiretamente. Enfim, mecanismos de *accountability*, embora limitados a funções de monitoramento e fiscalização, não tendo a seu alcance a imposição direta de sanções formais; são incluídos no conjunto dos instrumentos de responsabilização desde que tenham em seu poder a possibilidade de acionamento de outras formas de sanção.

Na literatura internacional há uma vasta produção sobre o tema da *accountability*. Mainwaring e Welma (2003) apresentam uma visão geral e concisa das principais definições que têm orientado a discussão, e delas ressalta cinco pontos divergentes, todos relacionados aos limites do conceito – mais amplo ou mais restrito. O primeiro ponto de divergência é se todas as atividades dos agentes públicos, no cumprimento do seu dever, precisam estar sujeitas à *accountability*. Segundo Mainwaring e Welma, vários autores preferem uma definição mais ampla, que inclui uma série de respostas e sanções não institucionalizadas. Mainwaring e Welma por sua vez, tem preferência pela opção mais restrita, pois acredita que é importante especificar quais as formas de resposta (*answerability*) constituem a *accountability*.

O segundo ponto de divergência é se a *accountability* deve ser restrita aos casos de transgressão e/ou ilegalidades praticadas pelos agentes do Estado. Para alguns autores, a *accountability* significa controlar e supervisionar transgressões da lei (lei para controlar desvios da lei). Outros sugerem incluir questões políticas que não envolvem, necessariamente, um tipo de transgressão jurídica. Nesse ponto, Mainwaring e Welma ratificam a importância de inserir a prestação de contas de questões políticas, e não somente as legais, por ser esse um dos usos mais antigos do conceito.

O terceiro ponto de divergência é se o conceito deve incluir a capacidade de sanção do agente responsável pela *accountability*. Alguns autores definem que a prestação de contas tem lugar somente nos casos em que o agente da supervisão é dotado de capacidade para impor sanções ao transgressor. Outros defendem que esse aspecto não é relevante. Mainwaring e Welma trabalham a questão, afirmando que não há *accountability* se não houver algum poder de sanção; entretanto, esse poder de reparação não precisa ser aplicado diretamente pela agência encarregada de apresentação de *accounts*.

Para exemplificar, eles citam o papel do *ombudsman*, que tem poder para investigar as reclamações dos cidadãos sobre a conduta da polícia, de supervisionar o trabalho da corporação, mas não tem poder formal para impor sanções. Mesmo assim, ressaltam a importância do poder desse agente em demandar respostas, cobrando que a polícia responda por suas ações e, quando necessário, reportando ao Judiciário os casos que recebe, para dar início a processos judiciais.

O quarto ponto de conflito apontado pelos autores é se a *accountability* deve ser restrita às situações em que há relação de hierarquia. Para alguns autores, somente quando há a possibilidade de um superior demitir ou negar a renovação de um mandato de um agente que ocupa um cargo, é que há a relação de *accountability*. Para outros, essa relação vai além da relação entre superior e subordinado, pois existem outras possibilidades também formais de *accountability*.

Na definição apoiada por Mainwaring e Welma, a *accountability* abrange relações em que uma agência pública ou um agente público tem, formalmente (por lei ou por decreto), que responder por suas ações a um outro ator. Esta concepção implica a existência de uma

rede de prestação de contas, formada pelas agências de controle e o Judiciário, formalmente encarregados de supervisionar ou aplicar sanções. Nessa concepção, o Judiciário é uma instituição-chave da *accountability*, uma vez que os agentes públicos acusados de transgressão têm que responder por seus atos perante os tribunais.

O quinto e último ponto de divergência é sobre quais atores podem exercer a função de *accountability*, e as diferenças que aqui aparecem são decorrentes dos quatro outros pontos discutidos anteriormente. A questão novamente fica em torno da capacidade formal ou não do agente dessa ação para supervisionar agentes públicos, o que significa capacidade legal de requisitar uma resposta a respeito do desempenho de suas atribuições ou capacidade de impor sanções.

Diante desse intrincado debate, Mainwaring e Welma (2003), delimitam o conceito de *accountability* político à existência de um ator ao qual foi formalmente (através de lei) atribuída a autoridade para supervisionar ou penalizar agentes públicos. Trata-se, portanto, de uma relação formalizada de supervisão de um agente público sobre outro.

O aspecto fundamental dessa definição é a existência de um ator legalmente encarregado de requisitar essa prestação de contas. Neste caso, os autores excluem de seu conceito as formas de controle não fundamentadas em lei, como a imprensa e a sociedade civil; não por considerá-las menos importantes, mas por uma opção conceitual. Nesse sentido, sua definição recai não apenas sobre a necessidade de o agente público responder por seus atos, mas, sobretudo, sobre a obrigação legal de ter de responder por eles ou sobre o direito institucionalizado de um agente em lhe impor sanções.

Dentro dessa concepção, segundo eles, dois tipos de atores podem promover *accountability* político: 1) eleitores, pois os eleitos prestam contas aos seus eleitores, ao menos nos casos em que é possível a reeleição; 2) agências públicas formalmente encarregadas de supervisionar e/ou aplicar sanções aos agentes públicos. Nesse formato, tanto os agentes públicos escolhidos para o cargo através de eleição quanto aqueles que chegaram aos cargos por outros meios estão submetidos à *accountability* de diferentes atores.

1.7 Planejamento

O planejamento é uma *ferramenta de trabalho* utilizada para tomar decisões e organizar as ações de forma lógica e racional na formulação de políticas públicas, implementação, execução, monitoria e avaliação de políticas públicas, de modo a garantir os melhores resultados e a realização dos objetivos de uma sociedade, com os menores custos e no menores prazos possíveis. Ou, como diz MATUS (1989, Pg.15) Planejamento é “o cálculo que precede e preside a ação” em um processo permanente de reflexão e análise para escolha de alternativas que permitam alcançar determinados resultados desejados no futuro.

Como o planejamento envolve decisões e escolhas de alternativas em torno de objetivos coletivos, o cálculo que precede e preside a ação passa por uma negociação e formulação política. Toda escolha coletiva envolve interesses e percepções, especialmente sobre o que se pretende alcançar no futuro, que são diferenciados em qualquer grupo social, particularmente em sociedades complexas e de grande dimensão. No entanto, o planejamento é também um *processo ordenado e sistemático de decisão*, o que lhe confere uma conotação técnica e racional de formulação e suporte para as escolhas da sociedade. Desta forma, o planejamento incorpora e combina uma dimensão política e uma dimensão técnica, constituindo uma *síntese técnico-política*:

Técnico, porque ordenado e sistemático e porque deve utilizar instrumentos de organização, sistematização e hierarquização da realidade e das variáveis do processo, e um esforço de produção e organização de informações sobre o objeto e os instrumentos de intervenção. Político porque toda decisão e definição de objetivos passam por interesses e negociações entre atores sociais (BUARQUE, 1999 Pg 20)

O planejamento representa a forma de a sociedade exercer o poder sobre o seu futuro (Buarque), rejeitando a resignação e partindo para iniciativas que definam o seu destino. De um modo geral, o planejamento governamental é o processo de construção de um projeto coletivo capaz de implementar as transformações necessárias na realidade que levem ao futuro desejado. Portanto, tem uma forte conotação política. E no que se refere ao desenvolvimento local e municipal, o planejamento é um instrumento para a construção de uma proposta convergente dos atores e agentes que organizam as ações na perspectiva do desenvolvimento sustentável.

O planejamento constitui um *espaço privilegiado de negociação entre os atores sociais*, confrontando e articulando seus interesses e suas alternativas para a sociedade. Como a hegemonia não é um dado estático, mas um fato social dinâmico e construído, o Planejamento abre a oportunidade para uma reconstrução e reordenação do jogo de poder, permitindo uma redefinição dos objetivos dominantes na sociedade.

Em última instância, o processo de planejamento cria as condições para a (re)construção da hegemonia, na medida em que articula, técnica e politicamente, os atores sociais para escolhas e opções sociais. Esta concepção do planejamento como técnico e político, ao mesmo tempo, deve levar a uma reformulação profunda da posição dos técnicos na definição das prioridades do desenvolvimento e à necessidade de uma estrutura de participação e mobilização da sociedade para as tomadas das decisões orientadas pela reflexão técnica. Apenas assim, o planejamento pode *construir um projeto coletivo* reconhecido pela sociedade e em torno do qual os atores sociais e os agentes públicos estejam efetivamente comprometidos (BUARQUE, 1999).

O planejamento local é o processo de decisão – tecnicamente fundamentada e politicamente sustentada – sobre as ações necessárias e adequadas à promoção do desenvolvimento sustentável em pequenas unidades político-administrativas.

O processo de planejamento local deve desatar processos endógenos singulares de mobilização das energias sociais, dentro das condições internas – potencialidades e estrangulamentos – e externas – oportunidades e ameaças – que promovam o desenvolvimento sustentável do Governo local e município ou comunidade.

Segundo o IPEA (2009), o Planejamento público governamental apresenta quatro idéias cujas proposições aparecem com força no bojo desta discussão;

✚ Em primeiro lugar, *dotar a função planejamento de forte conteúdo estratégico*: trata-se de fazer da função planejamento governamental o campo aglutinador de propostas, diretrizes, projetos, enfim, de estratégias de ação, que anunciem, em seus conteúdos, as potencialidades implícitas e explícitas, vale dizer, as trajetórias possíveis e/ou desejáveis para a ação ordenada e planejada do Estado, em busca do desenvolvimento nacional.

✚ Em segundo lugar, *dotar a função planejamento de forte capacidade de articulação e coordenação institucional*: grande parte das novas funções que qualquer atividade ou iniciativa de planejamento governamental deve assumir estão ligadas, de um lado, a um esforço grande e muito complexo de articulação institucional e, de outro lado, a outro esforço igualmente grande – mas possível – de coordenação geral das ações de planejamento. O trabalho de articulação institucional a que se refere é necessariamente complexo porque, em qualquer caso, deve envolver muitos atores, cada qual com seu pacote de interesses diversos e com recursos diferenciados de poder, de modo que grande parte das chances de sucesso do planejamento governamental hoje depende, na verdade, da capacidade que políticos e gestores públicos tenham de realizar a contento este esforço de articulação institucional em diversos níveis. Por sua vez, exige-se em paralelo um trabalho igualmente grande e complexo de coordenação geral das ações e iniciativas de planejamento, mas que, neste caso, porquanto não desprezível em termos de esforço e dedicação institucional, é algo que soa factível ao Estado realizar.

✚ Em terceiro lugar, *dotar a função planejamento de fortes conteúdos prospectivos e propositivos*: cada vez mais, ambas as dimensões aludidas (a prospecção e a proposição) devem compor o norte das atividades e iniciativas de planejamento público. Trata-se, fundamentalmente, de dotar o planejamento de instrumentos e técnicas de apreensão e interpretação de cenários e de tendências, ao mesmo tempo que de teor propositivo para reorientar e redirecionar, quando pertinente, as políticas, os programas e as ações de governo.

✚ Em quarto lugar, *dotar a função planejamento de forte componente participativo*: hoje, qualquer iniciativa ou atividade de planejamento governamental que se pretenda eficaz, precisa aceitar – e mesmo contar com – certo nível de engajamento público dos atores diretamente envolvidos com a questão, sejam estes da burocracia estatal, políticos e acadêmicos, sejam os próprios beneficiários da ação que se pretende realizar. Em outras palavras, a atividade de planejamento deve prever uma dose não desprezível de horizontalismo em sua concepção, vale dizer, de participação direta e envolvimento prático de – sempre que possível – todos os atores pertencentes à arena em questão.

Para Buarque (1999), o planejamento é um instrumento de grande utilidade para a *organização da ação* dos atores e agentes, orientando as iniciativas e gerando uma convergência e articulação das diversas formas de intervenção na realidade. Desta forma, o planejamento contribui para a *mobilização das energias sociais* e constitui uma *referência para a implementação das ações* que podem desatar o processo de transformação na direção e objetivos definidos pela sociedade, que leva ao desenvolvimento sustentável.

O planejamento é fundamental também para *sistematizar e conferir racionalidade e interação lógica às ações e atividades diversificadas no tempo*, aumentando a eficácia e eficiência das ações e seus impactos positivos na realidade. Representa uma forma de controle sobre o futuro e de fundamentação das escolhas e prioridades, para otimizar as forças, mecanismos e recursos escassos da sociedade, evitando os desperdícios e a improvisação.

O planejamento local e os planos de desenvolvimento são, antes de tudo, um *instrumento de negociação* com os parceiros potenciais – tanto na fase de elaboração quanto após a produção do documento-síntese – e de *aglutinação política dos atores*, na medida em que expressa, de forma técnica e organizada, o conjunto das decisões e compromissos sociais. Além disso, o planejamento e os planos de desenvolvimento conferem transparência às opções e decisões tomadas pela comunidade, explicitando os objetivos e as prioridades.

De acordo com Borbhas (1988), o planejamento envolve o estabelecimento de objetivos, a tomada de decisões, a definição de estratégia global e a determinação dos planos táticos operacional para a concretização desses objetivos.

Por seu turno, Rudio (2001), advoga que planejar significa traçar um curso de ação que se pode seguir para que nos leve as nossas finalidades desejadas. Advoga ainda que o processo de planejar envolva uma forma de pensar, e uma forma de pensar envolve indagações e questionamentos sobre o que fazer, onde fazer, quando, quanto, para quem, por quem e por que fazer.

Para efeitos do presente estudo, assumimos o conceito proposto por Reddin (1998), que olha para o Planejamento como um processo contínuo e permanente que consiste em determinar previamente os objetivos precisos e estabelecer os meios (humanos, financeiros, materiais e tecnológicos) necessários para a materialização destes objetivos dentro dos prazos previstos.

Este conceito permite visualizar o processo de Planejamento como um exercício cíclico que conjuga tarefas de diferentes tipos, algumas delas relacionadas com os conteúdos estratégicos (definição dos objetivos, prioridades e ações), outras relacionadas com os aspectos organizativos das ações (organizar os recursos disponíveis e os que serão providenciados para a realização das ações previstas).

O planejamento é um processo dinâmico que carece de uma constante adaptação às mudanças do ambiente intra ou extra-organizacional, exigindo um esforço contínuo no sentido de analisar os eventos e formular soluções. O fim último do planejamento é permitir a racionalização do processo de tomada de decisões, oferecendo condições favoráveis à escolha das alternativas mais adequadas e mais racionais para a concretização dos resultados organizacionais

Com efeito, o planejamento é que torna os administradores capazes de decidir desde logo o que fazer, quando fazer, quem deve fazer, como fazer, onde fazer, quanto fazer, etc. Com os planos os administradores asseguram que cada operação esteja na responsabilidade de alguém, que cada função esteja adequadamente identificada, que cada indivíduo responsável tenha e use a indispensável autoridade. Pode-se ainda definir a Planejamento como sendo um processo segundo o qual a organização seleciona os objetivos e determina os meios para atingi-los (GRAHAM ET AL. ,1994).

Os modelos de planejamento e desenvolvimento local surgem com o objetivo de mostra que a história pode ser diferente do Desenvolvimento socioeconômico local tendência, quando ações são executadas para mudá-las. O processo de planejamento e implementação de modelos de desenvolvimento local é antagônico e controverso pela estrutura da sociedade.

1.8 Governança

Para Banco Mundial citado por Nuvunga (2007) Governança pode ser definida como “tradições e Instituições através das quais a autoridade é exercida num país para o bem comum.” A governança inclui: o processo usado para selecionar, monitorar e substituir a autoridade; a capacidade do governo de gerir seus recursos e implementar políticas adequadas; e o respeito dos cidadãos e do Estado pelas instituições que governam as

interações econômicas e sociais entre eles². A expressão “governança” surge assim a partir de reflexões conduzidas principalmente pelo Banco Mundial, “tendo em vista aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente” (DINIZ, 1995, p. 400). Ainda segundo Diniz, “tal preocupação deslocou o foco da atenção das implicações estritamente econômicas da ação estatal para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e política da gestão pública” (Idem., p. 400).

A capacidade governativa não seria avaliada apenas pelos resultados das políticas governamentais, e sim também pela forma pela qual o governo exerce o seu poder. Segundo o Banco Mundial, em seu documento *Governance and Development*, de (SANTOS, 1997), a definição geral de governança é “o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo”. Precisando melhor, “é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento”, implicando ainda “a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções”. Duas questões merecem aqui destaque:

- ✚ A idéia de que uma “boa” governança é um requisito fundamental para um desenvolvimento sustentado, que incorpora ao crescimento econômico equidade social e também direitos humanos (SANTOS, 1997);
- ✚ A questão dos procedimentos e práticas governamentais na consecução de suas metas adquire relevância, incluindo aspectos como o formato institucional do processo decisório, a articulação público - privado na formulação de políticas ou ainda a abertura maior ou menor para a participação dos setores interessados ou de distintas esferas de poder (BANCO MUNDIAL, 1992, citado por DINIZ, 1995, p. 400).

A governabilidade refere-se mais à dimensão estatal do exercício do poder. Diz respeito as “condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes, o sistema de intermediação de interesses” (SANTOS, 1997, p. 342).

Ainda segundo Luciano Martins, o termo governabilidade refere se a arquitetura institucional, distinto, portanto de governança, basicamente ligada a performance dos atores e sua capacidade no exercício da autoridade política (*apud* SANTOS, 1997, p. 342).

² In: <http://www.worldbank.org/wbi/governance>.

As três dimensões envolvidas no conceito de governabilidade apresentadas por Diniz (1995, p. 394) são: capacidade do governo para identificar problemas críticos e formular políticas adequadas ao seu enfrentamento; capacidade governamental de mobilizar os meios e recursos necessários a execução dessas políticas, bem como a sua implementação; e capacidade de liderança do Estado sem a qual as decisões tornam-se inócuas. Assim ficam claros dois aspectos: a) a governabilidade está situada no plano do Estado; b) ela representa um conjunto de atributos essencial ao exercício do governo, sem os quais nenhum poder será exercido.

Já a governança tem um caráter mais amplo. Pode englobar dimensões presentes na governabilidade, mas vai além. Veja-se, por exemplo, a definição de Melo (*apud* SANTOS, 1997, p. 341): “refere-se ao *modus operandi* das políticas governamentais – que inclui, dentre outras, questões ligadas ao formato político institucional do processo decisório, a definição do *mix* apropriado de financiamento de políticas e ao alcance geral dos programas”. Como bem salienta Santos (1997, p. 341), “o conceito (de governança) não se restringe, contudo, aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado, tampouco ao funcionamento eficaz do aparelho de Estado”.

Dessa forma, a governança refere-se a “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico”, incluindo-se aí “não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como os partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais (de fornecedores, famílias, gerentes), hierarquias e associações de diversos tipos” (SANTOS, 1997, p. 342).

Ou seja, enquanto a governabilidade tem uma dimensão essencialmente estatal, vinculada ao sistema político-institucional, a governança opera num plano mais amplo, englobando a sociedade como um todo. Feita a distinção entre governabilidade e governança, fica claro que, como destaca Rosenau (2000, p. 15), “governança não é o mesmo que governo”.

Ainda segundo ele, “governo sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas, enquanto governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem,

necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências”. Vale notar ainda que a governança é um conceito suficientemente amplo para conter dentro de si a dimensão governamental.

Para Rosenau, “governança é um fenômeno mais amplo que governo; abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam as suas demandas” (Ibid., p. 15-16).

Segundo o autor, a governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências. É ainda um fenômeno mais amplo que governo; abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam as suas demandas.

A governança pode ser definida como: o exercício da autoridade política, econômica e administrativa para a gestão dos negócios de um país. Ela recobre os mecanismos, os processos e as instituições através das quais os indivíduos e os grupos articulam seus interesses, ponderam suas diferenças e exercem seus direitos e obrigações legais. O conceito de governança não apreende o Estado enquanto entidade isolada, mas coloca em análise o conjunto das estruturas políticas e administrativas, das relações econômicas e das regras através das quais a vida produtiva e distributiva de uma sociedade é governada. A governança se atém ao estudo das instituições, (POUILLAUDE 1998).

A governança sociopolítica pode ser entendida como um conjunto de redes de políticas públicas inscritas em processos de aprendizagem coletiva e de hibridação organizacional. Esta noção concebe o poder alocado na sociedade para garantir transações do governo com a sociedade em uma ação coletiva multipolar. Remete à articulação entre atores governamentais e à incorporação de atores sociais, por meio da participação e parcerias, na formulação e gestão das políticas e intervenções, e à própria capacidade dos governos de planejamento, formulação e implementação das políticas públicas (GAUDIN, 2005).

Segundo PROENÇA (1995, Pg 28) Governança é exercício de autoridade política, econômica e administrativa na gestão dos assuntos de um país a todos os níveis. “A governança compreende os mecanismos, processos e instituições complexas através das quais os cidadãos e grupos articulam os seus interesses, medeiam as suas diferenças e exercem os direitos e obrigações legais.”

Os processos de formulação e de gestão das políticas e programas locais, encampando um espectro ampliado de atores sociais no âmbito da governança, de modo que Estado e sociedade gerem alternativas para as demandas e problemas locais. Isto tem ocorrido por meio da criação de instâncias de participação, como os conselhos municipais, orçamento participativo e conferências de políticas públicas, que constituem espaços híbridos de deliberação da ação pública (AVRITZER e PEREIRA, 2005).

O componente relacionado à capacidade de comando do governo se refere a “assumir a direção efetiva do processo de políticas públicas realizado pelo conjunto da máquina estatal, como definir e ordenar prioridades”, de tal modo que elas tenham continuidade ao longo do tempo. Além disso, ela significa que o governo seja capaz de estabelecer as estratégias gerais de ação, as diretrizes que servirão de norte para as decisões governamentais (DINIZ, 1997, p.40).

Nesse sentido, de acordo com Schneider (2005) citado por Diniz (1997), o conceito contemporâneo de governança não está mais limitado à condução estatal, mas se aplica também ao governo, regulação e condução da sociedade por meio de instituições e atores sociais. Governança transcende com isso o conceito tradicional estatal e remete a formas adicionais de condução social, com reflexos sobre as capacidades para o desenvolvimento econômico local. Assim, há vários atores sociais subdivididos para realizar as tarefas do Estado, criando relações verticais e horizontais.

Dessa forma, vários atores possuem o comando, cada um em sua área, (mas com a finalidade em comum, formulação e implementação de políticas públicas.) Nesse sentido, comando pode ser compartilhado por atores do governo e sociedade civil. Assim, considerando a visão de Diniz (1997) de comando, o enfoque nessa dimensão, pode se dar no modo pelo qual o governo municipal exerce o comando nos processos de governança existentes pelo qual se dá o envolvimento de atores da sociedade civil e do setor privado nesse aspecto.

Uma outra dimensão da governança se refere à capacidade de coordenação do Estado. Ela está relacionada à integração entre diferentes áreas de governo. A preocupação aqui é obter coerência e consistência das políticas de governo. Referem-se, de um lado, à capacidade de ajustes entre programas focalizados e setoriais e, do outro, o ajuste entre programas de maior alcance e programas de grande abrangência.

Assim, a noção de governança é vista como relevante para o estudo de processos de formação de arranjos institucionais de relacionamento entre governo e sociedade voltados para lidar com as mudanças sociais e econômicas, bem como promover o desenvolvimento econômico local. A característica primeira “é a necessidade de coordenação entre governo, mercado e sociedade”, mas que simultaneamente garantam a efetivação da democratização dos processos decisórios de governo (SANTOS JÚNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004, p.19).

Desse modo, governança democrática é entendida como os padrões de interação entre as instituições governamentais, agentes do mercado e atores sociais que realizam a coordenação e, simultaneamente, promovam ações de inclusão social e assegurem e ampliem a participação social nos processos decisórios em matéria de políticas públicas (SANTOS JÚNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004).

O resultado de processos de governança, nessa perspectiva, depende do modo pelo qual os arranjos institucionais estabelecidos dão conta de: a) abafar ou mitigar ações clientelistas e tentativas de captura de esferas públicas por interesses corporativos e particularistas; b) criar práticas e estruturas horizontais de participação capazes de fomentar capital social.

Para PAULA (2000), o desenvolvimento também exige o crescimento da capacidade de boa governança.

A boa governança está relacionada com a capacidade gerencial da administração pública, com a capacidade da sociedade de construir canais de participação na gestão estatal, com os níveis de representatividade, legitimidade e confiança dos governos, com sua capacidade de prestar contas, com a transparência e a permeabilidade do Estado em relação ao controle social (accountability). (David Osborne e Ted Gaebler citado por PAULA, 2000).

O bom governo depende em grande medida das qualidades e compromissos dos governantes, mas depende, sobretudo da capacidade de escolha, participação e controle da sociedade civil. “Isto, obviamente, está diretamente relacionado com os níveis de empoderamento (empowerment) de uma dada sociedade, o que por sua vez depende dos níveis de capital humano e capital social. (Idem).

(Investir na boa governança é buscar construir um governo catalisador, participativo, competitivo, orientado por missões e resultados, empreendedor e direcionado para as necessidades da população, como descrito por Juarez de Paula (2000).

1.9 Descentralização

De acordo com Faria e Chichava (1999) a descentralização pode ser definida como a organização das atividades 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.

Por sua vez Mazula (1998) define a descentralização como sendo a criação de entidades autônomas 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.

A descentralização, por outro lado, pode ser utilizada como uma estratégia de democratização da máquina pública. Por meio das unidades descentralizadas, podem-se estabelecer canais de comunicação com a sociedade, além de serem utilizadas como referência em processos de orçamentos participativos, além de ser um canal para implementar ações de caráter intersetorial, por meio da dimensão de serviços. Neste caso, então, ela aparece como outra estratégia de governança que procura aproximar profissionais de diferentes setores e aproximá-los dos cidadãos.

Desenvolvimento local e descentralização são processos distintos e relativamente independentes, embora quase sempre interligados e complementares. A descentralização trata de um aspecto político institucional que decorre de decisões restritas à forma de organização da sociedade e da administração pública no trato das políticas e programas (BUARQUE, 1999).

No entanto, a descentralização pode contribuir significativamente para o desenvolvimento local, resultante, normalmente, de iniciativas e capacidades endógenas das populações locais e municipais e suas instâncias político-administrativas. Neste sentido, apesar de representar um movimento restrito e independente, a descentralização pode representar uma base importante para estimular e facilitar o desenvolvimento local, criando as condições institucionais para organização e mobilização das energias sociais e decisões autônomas da sociedade. (BUARQUE, 1999).

Descentralização é a transferência da autoridade e do poder decisório de instâncias agregadas para unidades espacialmente menores, entre as quais o município e as comunidades, conferindo capacidade de decisão e autonomia de gestão para as unidades territoriais de menor amplitude e escala. Representa uma efetiva mudança da escala de poder, conferindo às unidades comunitárias e municipais capacidade de escolhas e definições sobre suas prioridades e diretrizes de ação e sobre a gestão de programas e projetos.

Para melhor compreender a relevância da transferência de responsabilidade e poder político-institucional, é importante fazer uma distinção entre descentralização e desconcentração. Na literatura especializada existem duas formas diferentes de conceituação.

A primeira trata da abrangência e da intensidade com que se transferem as funções e os espaços de poder de uma instância superior para uma inferior na hierarquia institucional do país.

Referindo-se aos processos de transformação contemporâneos na esfera do Estado e de suas relações com a sociedade, principalmente balizados pela descentralização e revalorização do local, afirmam que os governos locais, neste cenário, assumem agendas complexas e novos papéis estratégicos e relacionais, que remetem à governança local, neste caso Província, Distrito e Município. Podem-se distinguir três macroâmbitos de intervenção estatal, relevantes para a abordagem do local:

O das políticas econômicas, que têm se orientado recentemente para a promoção econômica do território e para o desenvolvimento local endógeno; o das políticas sociais; e o das políticas territoriais, notadamente as urbanas. As políticas territoriais, especialmente as políticas urbanas, atuam tanto sobre o desenvolvimento econômico quanto sobre o desenvolvimento social, apresentando um potencial redistributivo (BRUGUÉ e GOMÁ, 1998).

De acordo com esta abordagem, *descentralização* representa a transferência de autonomia e efetivo poder decisório entre instâncias, independente de se dar dentro da mesma instituição – unidades locais de órgãos centrais – ou entre instâncias diferentes – das instâncias centrais para as locais (BUARQUE, 1999).

Conforme Buarque (1999), *desconcentração* representa apenas a distribuição da responsabilidade executiva de atividades, programas e projetos sem transferência da autoridade e autonomia decisória. Desta forma, a descentralização representa uma transformação mais profunda na estrutura de distribuição dos poderes no espaço, não se limitando à desconcentração das tarefas

Para Médici e Maciel (1996), a desconcentração representa a distribuição das responsabilidades pela implantação das ações dos órgãos centrais para suas agências e representações em subespaços territoriais – processo interno à instância centralizada –, sem envolvimento das instâncias descentralizadas autônomas.

A descentralização, segundo os autores, seria mais ampla e externa aos órgãos centralizados, representando a transferência de responsabilidades executivas ou decisórias das

instâncias centrais para as instâncias estaduais e municipais, com várias conotações e especificidades.

Médici e Maciel (1996) dividem a descentralização em dois grandes blocos: a *descentralização autônoma*, que segundo o autor, só ocorre quando a unidade institucional descentralizada assume responsabilidades com base em recursos próprios, portanto, independente da vontade da instância centralizada; toda outra forma de descentralização seria uma *descentralização dependente*, associada ao repasse de recursos das instâncias superiores para unidades hierarquicamente inferiores, por vontade e decisão das primeiras.

O processo de participação nas unidades descentralizadas em Moçambique tem sido fortemente marcada pela permanência das divergências entre as preferências dos órgãos locais e das comunidades, o que mina todos os esforços de (...) participação das comunidades na tomada de decisão (CANHANGA, 2001). Canhanga (2001) refere que o processo de descentralização “não irá comandar o apoio da participação comunitária no planejamento e implementação de políticas de desenvolvimento, quando houver (...) falta de confiança na elite política e a manutenção de resíduos de ditadura no poder local (...)”(SMITH, 1998, citado por CANHANGA, 2001, 18).

2. Problemática

A Reforma do Setor Público (RSP) em Moçambique teve por objetivo, entre outros aspectos, ajustar o Setor Público – de forma permanente e contínua, através de mudanças institucionais – às necessidades e anseios da sociedade sendo necessário para o efeito, a elaboração de Planos Estratégicos.

À semelhança do que aconteceu aquando das independências africanas nos anos 1960, o processo de implementação das reformas de descentralização nos finais dos anos 1980 e começo dos anos 1990, parece não ter posto em causa a existência do Estado na África.

Com efeito, em muitos casos assumiu-se simplesmente que se estava em presença de um Estado centralizado, distante dos cidadãos e incapaz de prover serviços de qualidade. Neste contexto, pressupunha-se que as reformas de descentralização alargariam a base de participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão e, por isso mesmo, tornariam o Estado mais próximo dos cidadãos.

Por conseguinte, o processo de implementação das reformas de descentralização parece ter dado pouca atenção à natureza do próprio Estado, objeto de descentralização, ou seja a pergunta de saber se havia realmente “algo a descentralizar”, nunca chegou a ser colocada com a devida profundidade (LE MEUR, 2003).

Tal como Le Meur sublinha ao falar das reformas de descentralização como técnica institucional, provavelmente “o problema não é tanto de descentralizar um Estado centralizado, mas sim de reconstruir sob bases democráticas e descentralizadas um Estado profundamente enfraquecido pela sua dupla herança neopatrimonial colonial e pós-colonial” (LE MEUR, 2003: 9).

O estágio atual de desenvolvimento socioeconômico de Moçambique exige efetivamente o Planeamento cada vez mais criativo e flexível que, no contexto da Desconcentração possa permitir aos OLE no Desenvolvimento, particularmente de escala distrital, uma maior adequação das suas políticas e planos de desenvolvimento local às necessidades e realidades locais.

A assunção político-legal de assumir o Distrito como “*base de planeamento e pólo de desenvolvimento*”³ veio acoplar aos GDs grandes responsabilidades no âmbito da atividade de Planeamento e de gestão do processo de desenvolvimento local.

Os GDs figuram como o escalão administrativo mais baixo da infra-estrutura organizacional básica e política, onde os órgãos principais do Estado estão representados, devido às fraquezas institucionais em termos de capacidade e de estrutura que caracterizam os níveis administrativos hierarquicamente abaixo destes, nomeadamente, o Posto Administrativo e a Localidade.

Nesta perspectiva, é desejável que o Planeamento se estenda até aos GDs, uma vez que o seu objetivo primário é envolver a comunidade na discussão e busca de soluções para os seus próprios problemas e, é a este nível (distrital) onde se encontra a iniciativa comunitária primária, portanto, é a este nível onde devem aparecer as respostas para essas iniciativas.

³ O nº1 do Artigo 12 da Lei 8/2003, de 19 de Maio, define o Distrito como a base de planeamento e pólo de desenvolvimento.

Contudo, este processo deve tomar em consideração as condições objetivas e específicas de cada local para que o mesmo não seja um mero exercício de simples alistamento de vontades sem a consideração das condições objetivas específicas características de cada região ou local e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários e disponíveis ou que deverão ser providenciados para a sua concretização.

A filosofia da participação e consulta comunitária é hoje comumente aceita como a base de desenvolvimento rural/local sustentável, particularmente nas zonas rurais. No caso de Moçambique, o nível distrital desempenha funções cada vez mais importantes na prestação de serviços, gestão de recursos para o desenvolvimento e na governança junto das populações rurais. A percepção sobre os problemas que constroem o desenvolvimento do país através do contato direto com os fatores políticos, econômicos e sociais ao nível da província e do distrito, constitui fatores essenciais para a devida avaliação dos planos e programas de desenvolvimento ora em curso.

Neste sentido, as missões conjuntas entre o Governo e os Parceiros de cooperação às províncias e aos distritos são de capital importância visto que permitem a ocorrência de referido contatos diretos e tornam mais realista a visão que as referidas missões e os doadores, no geral, têm sobre a realidade sócio econômica do país.

De fato, as referidas missões representam, tanto para o Governo como para os parceiros, uma oportunidade para a partilha de informações com as instituições públicas e privadas locais acerca dos aspectos ligados ao desenvolvimento local e ao apoio programático, que possam retro alimentar o processo de definição de políticas e estratégias de desenvolvimento ao nível central.

Nesta base, o desenvolvimento distrital exige um trabalho de planeamento que por sua vez requer mecanismos apropriados de consulta participativa para harmonizar as ações previstas com as necessidades e prioridades locais. Entretanto, os GDs carecem em geral de quadros qualificados, de recursos financeiros, materiais e tecnológicos, de uma cultura de governança participativa. Este cenário poderá em certa medida, pôr em causa os objetivos que estão por detrás da descentralização da atividade de planeamento para os Distritos.

O desenvolvimento de um território é fortemente condicionado pela vontade, engajamento e capacidade de ação e de intervenção dos atores locais em assuntos de interesse da coletividade, isto é, quanto mais eles forem capazes de identificar metas e objetivos possíveis para a sua própria região, instrumentos e recursos para os atingir, mais próximos estarão de estratégias de êxito.

A participação das comunidades locais na gestão do processo de Desenvolvimento Local através dos conselhos consultivos locais é aparente e bastante suspeita a nível do Distrito de Namaacha. Há falta de capacidade e espaço político independente para os mesmos desempenhar um papel real na gestão do processo de desenvolvimento socioeconômico do Distrito.

Na prática, há uma maior focalização sobre o número dos conselhos consultivos locais, em detrimento da capacidade e competência técnica dos seus membros, sobretudo, os provenientes das comunidades locais, este cenário levanta muitas “*nuances*” no que toca ao envolvimento efetivo da comunidade em assuntos de seu interesse.

A existência de conselhos consultivos locais fortes, com uma boa representatividade e legitimidade, só é possível onde há Organizações da Sociedade Civil a capacitar as comunidades e respectivos conselhos, o que não acontece em Namaacha, assim sendo estes só existem do ponto de vista formal. Em que medida os vários atores locais envolvidos no processo de Planeamento estão capacitados para participar de forma ativa e consciente neste processo será uma das questões discutidas no próximo capítulo.

3. Considerações Finais

Este capítulo apresentou diversos conceitos relacionados à temática do desenvolvimento local. A Figura 2 a seguir resume os principais conceitos apresentados e suas contribuições para a análise do caso do distrito de Namaacha.

Figura 2: Principais conceitos apresentados e dimensões utilizadas no estudo de caso

Conceito	Principais Autores	Dimensões Utilizadas
Desenvolvimento	Sachs, Sen, Chang, Andion.	Mas usada na dissertação (+)
Desenvolvimento Local	Buarque , Franco, Martin, Marques, Faure, Hasenclever.	Mas usada na dissertação (+)
Capital Social	Ricotta, Putnam , Evans e Paula.	Mas usada na dissertação (+)
Democracia Deliberativa	Cohen, Habermas, Avritzer e Faria.	Mas Usada na Dissertação (+)
Variedade do Capitalismo	Peter Hall e David Soskice.	Mas usada na dissertação (+)
Accountability	Mainwaring, O'Donnell	Menos usada na dissertação (-)
Planejamento	Matus, Buarque, IPEA	Mas usada na dissertação (+)
Governança	Diniz, Santos, Rosenau, Proença.	Mas usada na dissertação (+)
Descentralização	Faria e Chichava, Mazula, Buarque.	Mas usada na dissertação (+)

CAPÍTULO II- O CASO DO DISTRITO DE NAMAACHA

Este capítulo remete-nos à apresentação e discussão dos resultados da pesquisa de campo. Para tal será feita uma breve apresentação do contexto político de Moçambique, do Distrito de Namaacha, sua localização geográfica, suas características físicas, sua organização político-administrativa e sua estrutura econômica. O capítulo reflete ainda sobre o processo de planejamento durante o período em alusão, avalia o impacto e os desafios que esta nova metodologia de conceber o processo de planejamento apresenta a nível do Governo Distrital de Namaacha (GDN). Conclui com a discussão e análise interpretativa dos mesmos resultados.

2.1. Contexto político de Moçambique

Moçambique é um país democrático baseado num sistema político multipartidário. A Constituição da República consagra, entre outros, o princípio da liberdade de associação e organização política dos cidadãos, o princípio da separação dos poderes legislativo, executivo e judiciário, e a realização de eleições livres. O país possui dezenas de formações políticas sendo, contudo, as principais a Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo, atualmente no poder) e a Resistência Nacional Moçambicana (Renamo).

O sistema de governo é presidencialista, sendo o Presidente da República, também Chefe do Estado, do Governo e Comandante em Chefe das Forças Armadas eleito por sufrágio direto e universal. O Governo é formado e dirigido pelo Presidente da República, com a ajuda de um Primeiro-ministro, também por ele nomeado.

O poder legislativo é exercido pela Assembléia da República com 250 deputados, eleitos por sufrágio direto e universal. A duração dos mandatos, tanto do Presidente da República como da Assembléia da República é de cinco (5) anos. Em Moçambique, o processo de descentralização teve início nos anos 90, tendo a Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE) sido aprovada em 2003 e o respectivo regulamento em 2005.

A LOLE constitui a base para a transferência de maior responsabilidade e autonomia para os Distritos, ao prever uma desconcentração do estado centralizado e, pela primeira vez, a integração das comunidades e das autoridades tradicionais. Até hoje, o grau de implementação varia muito de distrito para distrito. Registam-se progressos sobretudo onde o processo é apoiado através de projetos de descentralização.

Em cooperação com o Governo moçambicano, tiveram início em 2002 e em 2004 três programas de diferentes doadores e organizações implementadoras: a United Nations Capital Development Fund (UNCDF), a Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) na Cooperação Técnica Alemã, e o Programa de Planejamento e Finanças Descentralizadas (PPFD) do Banco Mundial, na área da Descentralização.

Em 2006, estas organizações realizaram uma avaliação conjunta dos seus programas e formularam recomendações para um programa nacional conjunto de Descentralização (PPFD). Desde Agosto de 2007 existe uma segunda proposta que está atualmente em fase de discussão. Esta proposta inclui também no Programa a promoção do Desenvolvimento Económico Local.

Moçambique é um dos países mais pobres do mundo e é considerado um país prioritário da Cooperação alemã para o Desenvolvimento. Considerando a que cerca de 65% da população vive em zonas rurais, a Cooperação alemã para o Desenvolvimento apóia, na área prioritária “Desenvolvimento Rural /Descentralização”, a descentralização da elaboração de Planos e dos processos de decisão.

No âmbito da estratégia moçambicana de descentralização, o país introduziu novos procedimentos participativos de planeamento em vários distritos, o que se refletiu na melhoria dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Distrital (PEDD) e dos Planos Económicos Sociais e Orçamentos Distritais (PESOD). No entanto, não existia ainda um método para integrar de forma sistemática as medidas de promoção ao Desenvolvimento Económico Local.

O processo de planeamento distrital remonta às experiências testadas em várias províncias do país com o apoio de diversos doadores e Organizações Não Governamentais (ONGs), nacionais e estrangeiras. Foi com base nessas experiências que o Governo legislou sobre a desconcentração do poder central e as competências dos Órgãos Locais do Estado (OLE), e articulou a participação do cidadão no planeamento e monitoria local.

Como mencionado na introdução deste trabalho, o país adotou a Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE) que define o quadro de implementação da descentralização e desconcentração de poderes. Com a aprovação da LOLE, Lei nº 8/2003, de 19 de Maio de 2003, cristalizaram-se as bases do processo de *Desconcentração Administrativa*, através da

consagração legal da organização, funcionamento e competências dos OLE, que se estruturam a nível Provincial, Distrital, do Posto Administrativo e Localidade, aproximando cada vez mais a Administração Pública aos cidadãos.

A lei acima referida, não só consagrou juridicamente a desconcentração do Poder Central e as competências dos OLE, assim como articulou um conjunto de mecanismos e metodologias de Planeamento e Orçamento Descentralizadas no âmbito de desenvolvimento distrital, através do Programa de Planeamento e Finanças Descentralizadas (PPFD) gradualmente estendidas a todo o país.

Esta descentralização visa essencialmente dotar os Governos Distritais (GDs) de *Eficiência e Eficácia* em termos administrativos, potencializar a participação comunitária, integrar os locais no processo de tomada de decisão, aproximar os GDs às respectivas comunidades e responsabilizá-los na interpretação dos anseios, necessidades e interesses das respectivas comunidades no âmbito do desenvolvimento local.

No que toca à atividade de Planeamento, é mister realçar que esta nova abordagem assume-se por um lado, como um mecanismo através do qual se poderá arrolar de forma rápida e segura os problemas que afetam diretamente as comunidades locais e, por outro, como um mecanismo que deve assegurar que as comunidades locais sejam envolvidas e participem de forma ativa na gestão do processo de desenvolvimento local.

Portanto, sendo na atualidade, os Distritos a “*base de planeamento e pólo de desenvolvimento*”, é fundamental refletir sobre até que ponto estes estão preparados para assumir as respectivas responsabilidades no âmbito do Planeamento Descentralizado, ou seja, em que medida os Distritos estão capacitados para fazer um Planeamento que vá de encontro às reais necessidades, anseios e interesses das comunidades locais.

2.2 . Discurso do Ministro do Planeamento e Desenvolvimento

O discurso do Ministro do Planeamento e Desenvolvimento, Aiuba Cuereneia, defendeu, em Gurué, norte da província da Zambeze, a necessidade de utilização dos recursos alocados aos distritos, para que sejam orientados para projetos que tenham impacto direto sobre as populações, de modo a responder às reais preocupações das comunidades (Jornal Notícias de Moçambique, 31/05/2006).

O ministro falava na abertura do Segundo Conselho Coordenador do seu ministério naquele ponto do país, sob o lema *potenciemos o distrito como unidade base de planeamento e desenvolvimento do país* e que reúne quadros do Ministério do Planeamento e Desenvolvimento, diretores provinciais do Plano e Finanças, bem como vários convidados e especialistas de matérias ligadas a planeamento e desenvolvimento.

Para o ministro, o planeamento e respectiva execução deverá passar, necessariamente, dos conselhos consultivos, órgãos constituídos por pessoas influentes da aldeia, localidade e distrito. Estes conselhos, segundo referiu, constituem um instrumento privilegiado para a inclusão social na definição dos destinos dos distritos.

O Governo apostou no distrito como a base de planeamento do desenvolvimento económico e social do nosso país, pois é nos distritos, onde na maioria dos quais localizados em zonas rurais, onde o drama da pobreza é mais acentuado, onde vive a maioria do nosso povo e onde o processo de planeamento deve integrar medidas de políticas e atividades que respondam às preocupações concretas das populações. É no distrito onde deve ser incentivada e valorizada a governança participativa e o uso racional dos recursos locais (Jornal Notícias de Moçambique, 31/05/2006).

No seu discurso, Aiuba Cuereneia exortou aos presentes para a busca de um conhecimento profundo do ponto de situação dos projetos em implementação em cada distrito e província, reiterando, por outro lado, a necessidade da melhoria da utilização dos recursos locais, tanto humanos, naturais, assim como materiais.

Neste processo, segundo disse, é de importância capital a criação de uma maior consciência por parte das comunidades sobre os problemas, necessidades, mecanismos e recursos para a sua solução, bem como a promoção da cultura de prestação de contas ao nível dos governos distritais e destes para as comunidades.

Na persecução das nossas atividades, cujas linhas de força assentam, de entre outras, na coordenação da política económica, no planeamento de ações centradas para o distrito incluindo o desenvolvimento rural, na promoção do investimento privado e no controlo e acompanhamento de grandes projetos de

investimento público e no diálogo permanente com os nossos parceiros nacionais e internacionais, é imperativo adaptarmos uma estratégia de formação e valorização dos nossos quadros, pois a nossa instituição requer funcionários à altura das tarefas a serem executadas para assegurar a manutenção do crescimento econômico e bem-estar da população. (Jornal Notícias de Moçambique, 31/05/2006).

De acordo com o Ministro do Planeamento e Desenvolvimento, a realização do segundo Conselho Coordenador no distrito, neste caso em Namaacha, constitui uma reafirmação da missão institucional daquele ministério no sentido de inserir o valor estratégico do distrito na matriz principal do desenvolvimento nacional, dando especial ênfase ao diálogo com as estruturas locais e a população na base de uma metodologia participativa e inclusiva.

No seu discurso, apontou como objetivos centrais do Governo e em particular do seu ministério a redução dos níveis de pobreza absoluta, através da promoção do crescimento econômico sustentável e abrangente, focalizando a atenção na criação de um ambiente favorável ao investimento e desenvolvimento do empresariado nacional e na incidência de ações na Educação, Saúde e Desenvolvimento Rural.

É, pois tomando como base os objetivos a atingir e adaptando os instrumentos de planeamento de longo, médio e curtos prazos que logramos como desempenho global da atividade econômica e social em 2005 um crescimento real do Produto Interno em 8%²⁵, uma taxa média anual de inflação de 6,4%²⁵, medida pelo índice de preços ao consumidor da cidade de Maputo, cujo ano de base é de Dezembro de 2004. A nossa moeda nacional teve uma depreciação média anual, face ao dólar americano de 2,1%²⁵, sendo a taxa acumulada de 28%²⁵ são estes fenômenos sobre os quais devemos nos debruçar de modo a reduzir o seu impacto nas variáveis macroeconômicas. (Jornal Notícias de Moçambique, 31/05/2006).

Partindo de pressupostos teóricos da institucionalização do Estado e baseado num trabalho de campo no distrito de Namaacha, o presente trabalho tem como objetivo geral, analisar a relação entre alguns aspectos das reformas de descentralização administrativa em

curso (conselhos locais e o OIIL) e a redução da pobreza, argumentando que o fraco grau de institucionalização do Estado a nível local leva à introdução de vícios nas reformas, o que diminui a possibilidade do seu impacto no melhoramento das condições de vida em nível local.

A relação entre as reformas de descentralização administrativa em curso, particularmente os conselhos locais e o OIIL, e a redução da pobreza. Esta análise parte do pressuposto de que o fraco grau de institucionalização do Estado a nível local leva à viciação das reformas, o que diminui a possibilidade do seu impacto na melhoria das condições de vida a nível local.

2.3. Breve apresentação do Distrito de Namaacha

O Distrito de Namaacha situa-se a sudoeste da Província de Maputo, entre os paralelos 31° 28' e 32° 23' de longitude Oeste, 25° 40' e 25° 28' de latitude sul. Equidista a 76 km da Cidade de Maputo e faz limite com os Distritos de Moamba a Norte, Boane a Este e Matutuíne a Sul e fronteira com a República de África do Sul a Oeste. O Distrito apresenta uma superfície de 2.114 Km² e uma população de 41.954 habitantes, de acordo com os dados do Recenseamento Geral da População de 2007. Mapa de Moçambique e de Namaacha. As Figuras 3 e 4 mostram os mapas de Moçambique e de Namaacha.

O Distrito é constituído por dois Postos Administrativos, nomeadamente Namaacha Sede e Changanane com quatro Localidades cada. O Posto Administrativo de Namaacha Sede tem as seguintes Localidades, Kala-Kala, Mafuiane, Matsequenha e Impaputo e o de Changanane é constituído pelas Localidades de Changanane, Mahelane, Goba e Michangulene.

Figura 3: Mapa de Moçambique



Figura 4: Mapa do Distrito de Namaacha da província de Maputo.



Qual é a potencialidade do distrito e seus índices de desenvolvimento Local?

Conforme Técnico de Planejamento de Governo Distrital de Namaacha o Sr. Eugénio Venâncio Laita, em entrevista realizada no dia 24.02.2011, a potencialidade do Distrito é a agricultura e a atividade econômica principal da população do Distrito é a agro-pecuária, com realce para atividade agrícola que ocupa 68% da mão-de-obra ativa. O setor secundário e terciário ocupam 8% e 24% da população ativa, respectivamente. O sector terciário é dominado pela atividade do comércio formal e informal onde trabalham cerca de 20% do total de pessoas ativas e quase 25% das mulheres ativas do Distrito.

A atividade industrial tem algum peso, envolvendo tanto homens como mulheres na manufatura e venda de bebidas, carvão, artesanato e utensílios de barro. No Distrito funcionam seis empresas de processamento de água mineral, uma empresa de processamento de pedra laje e tijoleira, uma fábrica de betonite e 48 minas informais de extração de pedra laje.

O Distrito possui boas condições naturais para o desenvolvimento do Turismo, mercê da sua localização geográfica junto da cordilheira dos Libombos que oferece uma paisagem de beleza singular, para além das fronteiras com a África do Sul e com a Suazilândia respectivamente.

A estrutura do Governo do Distrito de Namaacha compreende o Gabinete do Administrador Distrital que funciona junto da Secretaria Distrital, constituída por seu turno,

pelas Repartições de Planeamento e Desenvolvimento Local, Repartição de Finanças e Repartição da Função Pública e Administração Local, ainda pela Secretaria Comum, pelo Gabinete da Secretária Permanente e os Serviços Distritais Setoriais de Planeamento e Infra-estruturas; de Educação Juventude e Tecnologia; de Saúde, Mulher e Ação Social; e os Serviços Distritais de Atividades Económicas.

No Distrito, funcionam também as seguintes instituições públicas: Tribunal Judicial Distrital, Procuradoria Distrital da República, Comando Distrital da PRM, Registro e Notaria de Migração, Alfândegas, Telecomunicações de Moçambique (TDM), Correios de Moçambique e Eletricidade de Moçambique.

O Distrito conta com 33 *Líderes Comunitários* cujas funções se circunscrevem na realização de cerimónias tradicionais, mobilização da população para o pagamento de Impostos e participação no processo de gestão de conflitos e de recursos naturais. Conta ainda com 11 *Conselhos Consultivos Locais*, sendo 8 de Localidade, 2 de Posto Administrativo e 1 de Distrito cuja finalidade é servir como elo de ligação entre o Governo do Distrito e as comunidades locais.

Quantos funcionários existem no distrito e qual é a população total do distrito? O Governo do Distrito de Namaacha conta com um universo de 77 funcionários, sendo 57 do sexo masculino e 20 do feminino. Deste universo, de acordo com o grau de escolaridade, 5 são licenciados, correspondendo 4%, 7 possuem a formação profissional média em Administração Pública, o que corresponde a 9%, 4 o nível médio Geral, correspondente também a 5%, 21 possuem a 10ª Classe, 17 a 7ª Classe, 25 a 5ª Classe e os restantes 7 não possuem nenhum nível académico. O distrito tem cerca de 41.954 pessoas, sendo 20.822 homens e 21.132 mulheres, enquanto a população em geral de Moçambique é de 21 milhões de habitantes de acordo com o Instituto Nacional de Estatística INE (2007).

2.4 Processo de Planeamento para o Desenvolvimento Local

O processo de Planeamento Descentralizado no GDN começou em 2004 e baseia-se nos seguintes instrumentos de referência obrigatória: *Plano Quinquenal do Governo (PQG)*, *Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA)*, *Estratégia Global da Reforma do Sector Público (EGRSP)*, *Programa de Planeamento e Finanças Descentralizadas (PPFD)*, *Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM)* e o *Plano Estratégico Provincial*.

Durante o período em alusão (2006 a 2009), o processo começou com a constituição de uma equipe técnica multi-setorial formada por sete elementos, sendo quatro provenientes dos Serviços Distritais Setoriais e três da Repartição de Planejamento e Desenvolvimento Local. A missão desta equipe técnica era de chamar a si a responsabilidade de conduzir todo o processo de Planejamento Distrital.

A etapa seguinte foi a da realização do diagnóstico cuja finalidade era ilustrar a situação real do Distrito. A equipe técnica, aplicando o método do Diagnóstico Rural Participativo (DRP), realizou nesta etapa oito reuniões com os Conselhos Consultivos Locais de Localidade, quatro com os Conselhos Consultivos Locais de Posto Administrativos e cinco sessões com o Conselho Consultivo Local de Distrito com vista à definição das prioridades para a elaboração dos respectivos Planos Econômicos e Sociais (PES) para Estratégia de desenvolvimento do Distrito.

O Diagnóstico Rural Participativo é um conjunto de métodos e abordagens que possibilitam às comunidades partilhar e analisar sua percepção acerca de suas condições de vida, planejar. É uma forma de analisar práticas sociais, econômicas, políticas e culturais da comunidade rural que priorizam o processo de intercâmbio de aprendizagem entre os agentes externos (técnicos) e os membros da comunidade “Grupo-alvo” (CHAMBERS, 1992:311).

Para Artur Justo Chidandale, Administrador Distrital (Entrevista realizada no dia 24.02.2011), a fase do diagnóstico visa essencialmente identificar e analisar os problemas ou dificuldades que caracterizam a realidade do Distrito de Namaacha e que podem e devem ser superados, transformados ou minimizados através de uma intervenção.

Dentre os vários problemas diagnosticados durante o período de 2006 e 2007, destacam-se: (i) a insuficiência de serviços básicos; (ii) subaproveitamento dos recursos naturais; (iii) insuficiência de fontes de captação de água para o consumo e fins agrícolas; (iv) melhorar e equipar as infra-estruturas dos Governos do Distrito em mobiliário de escritório; (v) monitoria da execução dos projetos de iniciativa local, entre outros.

Após o diagnóstico seguiu-se o processo de priorização dos problemas de acordo com o seu grau de importância, isto é, na extensão que interferem na persecução da missão e dos objetivos do Governo Distrital. Em face de priorização dos problemas identificados, o GDN

traçou um rol de prioridades a serem perseguidas que se constituíram em objetivos prioritários do Governo Distrital.

Para o período em alusão, constituíram-se em objetivos prioritários do GDN: (I) impulsionar o desenvolvimento econômico e social do Distrito, através de ações concretas visando resolver os problemas julgados prioritários pelas comunidades locais; (II) aumentar o ritmo de crescimento econômico nas zonas rurais; (III) melhorar a qualidade dos serviços públicos fornecidos ao cidadão e; (IV) fortalecer o diálogo local entre o Governo do Distrito e as respectivas comunidades; entre outros.

Passadas as fases acima referidas seguiu-se a formulação do plano de atividades que, entre outros aspectos contempla a Estrutura de Divisão de Atividades (EDA), com vista à materialização dos objetivos traçados à luz dos problemas identificados.

O chefe da Repartição de Planejamento e Desenvolvimento Local do Distrito, o Sr. Maurício Bacião, em entrevista realizada no dia 24.02.2011, aponta que este processo de elaboração da Estrutura de Divisão de Atividades deve ser entendido como sendo o levantamento de todas as atividades que precisam ser executadas para a realização dos objetivos à luz das necessidades e interesses das comunidades locais.

Coube aos chefes de Repartição e dos Serviços Distritais Setoriais, na implementação do plano de atividades envolverem-se no planejamento dos planos de atividades e calendários, na mobilização dos recursos, na análise e desbloqueamento dos possíveis constrangimentos que podem impedir a execução dos planos dentro das competências que lhes são conferidas.

No que se refere ao cronograma, importa salientar que o GDN se baseou nas medidas tomadas pelo governo Distrital. No entanto, estas foram feitas com base em estimativas e em função do grau das dificuldades na realização de cada atividade.

No final de cada exercício econômico fez-se o balanço ou avaliação com vista a aferir o grau de materialização dos objetivos previamente traçados. Esta avaliação ou balanço consistiu fundamentalmente na coleta de dados sobre a situação após a execução do planejado.

Os distritos em Moçambique se beneficiavam, no período compreendido entre 1998 e 2005, de Fundos Distritais de Desenvolvimento (FDD), que eram a expressão financeira para o desenvolvimento de infra-estruturas comunitárias identificadas e planejadas de forma participativa.

Com a Lei N°08/2003 e o Decreto N°11/2005, foram criadas condições legais para a existência de um orçamento distrital, passando o Fundo Distrital de Desenvolvimento a integrar a expressão orçamental para investimento público a nível distrital. Em 2006 foi introduzido o conceito de “Orçamento de Investimento de Iniciativa Local”, que vai para além do simples investimento em infra-estruturas, e gera-se no ato da reposição dos recursos disponibilizados pelos beneficiários do fundo no âmbito da criação de postos de trabalho e produção de mais alimentos, sendo que, no ano de 2006, a alocação deste recurso era por igual (sete milhões de meticais por distrito).

No ano de 2007 foi adotado outro critério, onde os montantes indexados a determinados fatores, nomeadamente:

- a) Número da população (peso de 35 % por cento);
- b) Índice de pobreza (30% por cento);
- c) Extensão territorial do distrito (20% por cento) e;
- d) Nível de coleta de receitas públicas (15% por cento).

Convém referir que tendo em conta as necessidades de investimento em infra-estrutura, o Governo introduziu mais tarde uma verba adicional de 2,3 milhões de meticais, incrementado este ano para 2,5 milhões de meticais. Os projetos financiados por estas verbas são aprovados pelos conselhos de 2006 a 2007 consultivos a nível distrital, que são órgãos constituídos por pessoas com influência na comunidade.

Trata-se de chefes tradicionais, líderes religiosos, agentes económicos e funcionários públicos eleitos pela população a nível local, assegurando, de certa maneira, a legitimidade do exercício do desenvolvimento local participativo e sustentável a nível distrital.

O distrito é a base do planeamento do desenvolvimento económico, social e cultural da República de Moçambique, o que fundamenta a necessidade de que todas as ações de desenvolvimento, programadas a qualquer nível, devem realizar-se no território do distrito,

ou seja, é nos distritos onde o processo de planejamento deve integrar ações e atividades que, respondendo às medidas de políticas definidas, resolvam as preocupações concretas das populações locais.

Segundo o Decreto 11/2005, do Ministério de Planejamento e Desenvolvimento “Os órgãos locais do Estado devem assegurar a participação dos cidadãos, das comunidades locais, das associações e de outras formas de organização que tenham por objeto a defesa dos seus interesses na formação das decisões que lhes disserem respeito”

O primeiro ano da execução do “orçamento de Investimento de Iniciativa Local” foi considerado um sucesso na perspectiva do Governo. Entretanto, as orientações referentes à programação e execução do “Orçamento de Investimento de Iniciativa Local” no ano de 2006 foram emitidas tardiamente e faltou clareza no Planejamento, o que resultou em interpretações diferentes no seu uso e algumas demoras na sua execução.

Segundo o jornal Diário do País de Moçambique do dia 16 de julho de 2009, para o ano de 2007, três critérios foram propostos pelo Ministério das Finanças e aprovados pelo Conselho de Ministros (população, superfície do distrito e índice de pobreza).

Estes critérios foram aplicados na afetação do “Orçamento de Investimento de Iniciativa Local” para o ano de 2007, cujo valor global cresceu em cerca de 25%. Com efeito, a meta de 3.36% do Orçamento do Estado transferido aos distritos em 2006 já foi superada em 2007 com transferências aos distritos representando 3.8% do Orçamento do Estado.

2.5 Planos do Governo Distrital de Namaacha entre 2006 e 2009

2.5.1 A engenharia institucional dos Planos

As justificativas apresentadas pelos dirigentes distritais prendem-se com constrangimentos de ordem técnica e/ou financeira, mas a análise dos Planos sugere que o principal ponto de estrangulamento está na engenharia institucional em torno da elaboração do Plano Económico e Social e Orçamento Distrital (PESOD).

É que ainda não existe uma combinação harmoniosa entre o Plano e Orçamento, o que traz limitações ao PESOD como único instrumento de planejamento e afetação de recursos dos órgãos centrais para o nível distrital. Esta análise evidenciou igualmente que ainda não há

uma integração vertical entre o Plano Económico e Social Orçamento Distrital (PESOD), o Plano Económico e Social Provincial (PESP) e o Plano Económico e Social Central (PESC).

Nesta conformidade institucional em que se realiza a atividade de planeamento e orçamento em Moçambique, o PESOD tem sérias limitações como instrumento confiável para o exercício de monitoria da governança local, na medida em que há uma grande incerteza na sua execução que resulta da discrepância entre a lógica de planeamento e a lógica de orçamento.

O planeamento ocorre no sentido de baixo para cima (*bottom up*) – em harmonia com o pressuposto de que o distrito é a base territorial de planeamento – enquanto o orçamento se opera numa lógica de cima para baixo (*top down*) – em clara desarmonia com o pressuposto de que os distritos são a base territorial de planeamento e orçamento. Isto coloca sérios desafios ao paradigma de que o distrito é a unidade territorial de planeamento e orçamento.

Segundo o funcionário do distrito de Namaacha o Sr. Sérgio Albrinho Alfaica, entrevista realizada no dia 24.02.2011, o exercício de auditoria social apurou que os empreendimentos realizados no contexto do PESOD têm problemas de qualidade, porque, por um lado, utilizam material de baixa qualidade e, por outro, porque as obras registram grandes atrasos para iniciar. Quando iniciam são feitas às pressas, normalmente fazendo uso de empreiteiros que têm a seu cargo quase todas as obras do distrito ou “pedreiros” locais que têm limitações técnicas e de pessoal.

Os Conselhos Consultivos estão confinados aos orçamentos de Investimento de Iniciativa Local (OIIL). Têm uma ligação marginal com os demais instrumentos de governança nos distritos, como por exemplo, o PESOD. Aliás, mesmo em termos do OIIL, os CCs estão mais voltados para a chamada aprovação de projetos, sem um envolvimento posterior no acompanhamento da execução dos projetos aprovados.

Para além desta limitação, há nos Conselhos Consultivos falta de esclarecimentos sobre o seu papel, sobre se são apenas órgãos consultivos sem poder monitorar e exigir prestação de contas das autoridades distritais. Estes problemas que estão sendo vividos pelos os membros das instituições de conselhos consultivos mostram que as possibilidades de desenvolvimento institucional das Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCCs) são fundamentais para a realização de seu potencial de tomar decisões viáveis ao

bem-estar das suas comunidades com base num planeamento participativo no desenvolvimento do distrito.

2.5.1.2 Plano de atividades de 2006 a 2007 do Distrito de Namaacha

O Plano de Atividades do Distrito de Namaacha consistia de 263 atividades cobrindo várias áreas, a destacar: infra-estrutura, repartição de administração local e função pública, finanças, cultura, agricultura e pecuária. Foram selecionados 20 empreendimentos para monitorar, sendo 11 na área de infra-estruturas, correspondentes a 55 %, cinco na área de abastecimento de água, correspondentes a 25% e quatro na área de atividades económicas, correspondentes a 20 % das realizações selecionadas para a monitoria.

O trabalho de campo apurou que, das 20 atividades selecionadas, quatro foram concluídas, seis estavam em execução e dez não tinham sido realizadas. Em termos estatísticos, das atividades selecionadas para a monitoria, 20 % foram concluídas, 30.% estavam em execução e 50% não tinham sido realizadas.

2.5.2.2 Plano de atividades de 2008 e 2009 do Distrito de Namaacha

O Plano de Atividades do distrito de Namaacha consistia de 280 atividades cobrindo várias áreas, a destacar: infra-estrutura, saúde e atividades económicas. Foram selecionados 19 empreendimentos para monitorar, sendo 15 na área de infra-estruturas, correspondentes a 78.9% e quatro na área de atividades económicas, correspondentes a 21.1% das realizações selecionadas para monitoria.

O trabalho de campo apurou que, das 19 atividades selecionadas, três foram concluídas, três estavam em execução e treze não foram realizadas. Estatisticamente, das atividades selecionadas para a monitoria, 15,8% foram concluídas, 15,8% estavam em execução e 68,4% não tinham sido realizadas.

2.6 Impactos do Planeamento Descentralizado no Distrito de Namaacha

A persecução do interesse da coletividade local é fundamentalmente garantida pelas ações e investimentos de impacto direto para as comunidades. Referimo-nos a investimentos e ações concretas nos setores de educação, saúde, agricultura, pecuária entre outros.

Segundo Bacão, o espírito e a vontade Governamental que está por detrás da descentralização do planeamento para o desenvolvimento Local e a disponibilização de respectivos recursos financeiros vão impulsionar o desenvolvimento socioeconómico do Distrito. Contudo, este reconhece que é fundamental que o Distrito disponha de técnicos capacitados para garantir um planeamento em consonância com os interesses das comunidades locais.

Para o Administrador Distrital, antes da descentralização da atividade de planeamento para o Distrito, esta vinha sendo elaborada sem tomar em consideração as necessidades e aspirações das comunidades rurais, estas eram apenas envolvidas na fase de implementação dos projetos e atividades definidos pelo Governo central:

Hoje a comunidade ajuda o nosso Governo na identificação das ações prioritárias, hoje a comunidade é que decide sobre que ações concretas o Governo do Distrito deve levar a cabo para minorar os seus problemas, e para nós como Governo essa informação é muito valiosa e importantíssima porque facilitam em grande medida, as nossas ações e intervenções. (Artur Justo Chidandale, Administrador do Governo Distrital, Entrevista realizada no dia 23.02.2011).

No que concerne as prioridades e despesas previstas para o exercício económico de 2006, dentre as várias ações e atividades que foram realizadas há que salientar a conclusão da construção de duas Represas nos povoados de Makungo e Kasimati nas Localidades de Mahelane e Goba no Posto Administrativo de Changalane.

Destacam-se ainda a reabilitação do edifício sede do Governo Distrital, a conclusão da construção de uma sala para sessões do Governo Distrital e a aquisição de uma viatura para transporte e a identificação dos funcionários através de crachás.

No âmbito da gestão dos sete milhões de meticais⁴ foram aprovados e financiados três projetos de estabelecimentos comerciais destinados à venda de diversos produtos alimentares de primeira necessidade nos povoados de Macanda, Mussikela e Mandevo, ambos pertencentes à Localidade de Impaputo no Posto Administrativo de Namaacha Sede, e dois

⁴ Sete milhões de meticais é Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIIL) para o desenvolvimento dos Distritos em Moçambique (Sete milhões de MT equivalentes a 300.000 USD), com designação de *Orçamento de Investimento de Iniciativa Local*.

projetos de produção de frangos nos povoados de 25 de Junho e Bairro A ainda no Posto Administrativo de Namaacha Sede.

Relativamente ao exercício económico de 2007, havia-se destaca-se a conclusão da construção de uma Represa e recuperação de bombas manuais de água nos povoados de Machavatimuca, Manilawa, Chicochane, Macúacua, Culula e Mandevo nas Localidades de Mafuiane, Matsequenha e Impaputo no Posto Administrativo de Namaacha Sede. Há a destacar ainda construção de rampas e placas de identificação nas instituições públicas distritais.

Ainda em relação ao exercício económico de 2007, dois projetos de fomento pecuário (gado bovino), beneficiando os povoados de Mahelane e Changanane no Posto Administrativo de Changanane, três projetos de fabrico de tijolos em moldes artesanais, nos povoados de Khokhomela, Matianine e Macúacua e um projeto de redimensionamento de uma instância turística no Fronteira no Posto Administrativo de Namaacha Sede, foram aprovados e financiados no âmbito da gestão dos Sete milhões de meticais. Para Pedro Rafael dos Santos, membro da Associação Casa Agrária de Namaacha, com o Planeamento Descentralizado as próprias comunidades locais poderão participaram de forma ativa e propor soluções aos seus próprios problemas e orientar o próprio Governo na definição das prioridades no âmbito do equacionamento das ações e desenho de políticas que visam o desenvolvimento Local do Distrito.

Contudo, para o nosso interlocutor, para que esta atividade efetivamente traga um impacto positivo e palpável para o desenvolvimento económico e social do Distrito é preciso acima de tudo, haver austeridade na aplicação de fundos para que os objetivos traçados sejam literalmente alcançados na plenitude.

Qual é a sua posição quanto ao envolvimento das instituições de planeamento e consulta comunitária é efetiva? Quanto ao envolvimento das instituições de planeamento e consulta comunitária ser efetiva⁵ ao nível dos distritos está claro o envolvimento das comunidades locais, de forma direta ou por representação, através de Conselhos Consultivos Distritais, nas decisões relacionadas com os setores de água e de estradas. Tal evidência não pareceu clara no setor de educação. Contudo, todos os setores expressaram a necessidade de

⁵ Efetiva, quer dizer que é realmente concretizados os programa de desenvolvimento ao distrito a nível de instituições distrital.

clarificação da distribuição de responsabilidades entre as comunidades locais e os governos distritais e municipais, (Artur Justo Chidandale, Administrador do Governo Distrital, Entrevista realizada no dia 23.02.2011).

Qual o procedimento do sistema de prestação de contas, avaliação e monitoria? O sistema de prestação de contas retarda o desembolso dos fundos para os empreiteiros selecionados para a construção de infra-estrutura ao nível distrital. Sem prestação de contas dos fundos anteriores, o Ministério das Finanças não disponibiliza os fundos para a execução de obras nos distritos.

Por causa de falta de capacidade para fazer monitoria e avaliação, muita atividades realizadas nos distritos não são monitoradas e nem avaliadas em termos de desempenho, eficácia, resultados obtidos, efetividade, controle de qualidade, e custos e benefícios, (Eugénio Venâncio Laita, Técnico de Planeamento de Governo Distrital de Namaacha, Entrevista realizada no dia 24.02.2011).

Como consequência destes fatores, muitas obras de construção de estradas, salas de aula ou serviços de abastecimento de água não são monitoradas apesar de buscar soluções para graves problemas sofridos pela população de Namaacha e adicionando-se a falta de informação a respeito dos relatórios avaliativos da sua execução. Embora o PARPA II tenha estabelecido a matriz de indicadores estratégicos, nem todos os distritos têm o pessoal treinado para levar a cabo com a tarefa da monitoria e avaliação destes indicadores ao nível local, (Arlete José Macuácuá, funcionaria do governo do distrito de namaacha, Entrevista realizada no dia 24.02.2011).

Quando se iniciou o processo de planeamento descentralizado em Moçambique e nos governos locais? Em Moçambique, o processo de descentralização teve início nos anos 90, tendo a Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE) sido aprovada em 2003 e o respectivo regulamento em 2005.

A LOLE constitui a base para a transferência de maior responsabilidade e autonomia para os Distritos, ao prever uma desconcentração do estado centralizado e, pela primeira vez, a integração das comunidades e das autoridades tradicionais. Até hoje, o grau de

implementação varia muito de distrito para distrito. Registram progressos, sobretudo onde o processo é apoiado através de projetos de descentralização (Anónimo, Entrevista realizada no dia 24.02.2011).

Qual é a sua posição quanto à capacidade de manutenção ao nível distrital precisa de fortalecimento? Apesar de alguns distritos serem responsáveis pela operação e manutenção de estradas não-classificadas e pequenos sistemas de água canalizada, muitos desses sistemas são obsoletos.

O isolamento geográfico de algumas comunidades rurais limita a disponibilidade de alguns serviços (estradas, salas de aulas, e água canalizada), constituindo deste modo um dos fatores de exclusão no acesso a estes serviços. Os custos envolvidos na provisão de tais serviços inibem muitos cidadãos de terem acesso a tais serviços. (Honélio Balazi Jones, técnico de Planeamento do Distrito de Namaacha, Entrevista realizada no dia 04.03.2011)

Porque há fraco envolvimento do setor privado na prestação de alguns serviços? A falta de empresas privadas em alguns distritos, aliada ao fraco envolvimento e apoio do setor privado na implementação de algumas atividades nos sectores de estradas, águas e de educação tornam a prestação destes serviços mais difícil em comunidades rurais mais recônditas.

O envolvimento de empresas privadas nos distritos é apontado como sendo de crucial importância para o apoio às comunidades, para o fornecimento de peças sobressalentes, a manutenção de salas de aulas, estradas e fontenários⁶ e outros serviços úteis para a vida dos cidadãos. Tal apoio e colaboração é crucial para minimizar a falta de capacidade técnica e de recursos financeiros adequados. (Técnico de Planeamento do Distrito de Namaacha, O Sr. Honélio Balazi Jones, Entrevista realizada no dia 04.03.2011)

Há desarticulação institucional na aplicação de alguma legislação? O Plano Diretor para Prevenção e Mitigação das Calamidades Naturais e outros instrumentos legais vigentes obriga que todos os setores cruciais para o desenvolvimento, tal como o das estradas, águas e

⁶ Fontenário é fonte de abastecimentos de água potável, de instituições Públicas e privadas (é um lugar de abastecimentos da água para as comunidades nos suburbanos bairros ou nas zonas Rurais.

de educação estarem estruturados para prever, mitigar, resistir, reduzir, responder e combater as calamidades naturais.

No caso dos três setores, o Plano Diretor⁷ estabelece que na construção de infra-estruturas de educação, estradas, fontenários e outras obras públicas ou privadas deve-se observar os princípios estabelecidos no Plano Diretor para reduzir vulnerabilidades físicas, econômicas e ambientais.

Não obstante estas recomendações, a construção acelerada de salas de aulas não obedece a nenhum critério necessário para a redução de vulnerabilidades físicas, econômicas e ambientais. Pelo contrário, as salas que se constroem no âmbito destes fundos e outras obras públicas aumentam tais vulnerabilidades e riscos.

Por isso, não é de se admirar que num presumível contexto de qualquer risco tais salas e obras possam trazer conseqüências graves para os cidadãos. Por outras palavras, a construção acelerada de salas de aulas é um investimento em risco porque em caso de ocorrência de qualquer tipo de desastres (tais como cheias, ciclones ou terremotos), todas elas serão destruídas.

Quais são os critérios de atribuição de fundos setoriais que são inconsistentes e pouco divulgados? Segundo o assessor jurídico do administrador de Namaacha, o Sr. Marcos Henriques Bola, em entrevista realizada no dia 28.02.2011, a atribuição dos fundos setoriais às províncias e aos distritos não obedecem a critérios claros, pois todos os distritos recebem um montante igual. Não se observam os princípios de necessidades locais, grau de pobreza, localização geográfica dos distritos, grau de proximidade aos centros urbanos, número da população, dispersão espacial da população e outros critérios.

Porque há, nos distritos, falta de uma perspectiva multi-setorial e sistemática de planeamento? Há falta de harmonização entre os planos distritais de desenvolvimento e os planos setoriais, e há fraca integração vertical ao longo dos níveis territoriais. Como se notou no Relatório de 2007, os planos distritais de desenvolvimento têm pouco enquadramento nos

⁷ Plano Diretor é um documento que contém a estratégia de acompanhamento dos planos.

planos centrais e provinciais, (Como foi informado pelo acessor jurídico do administrador de Namaacha, o Sr. Marcos Henriques Bola, em entrevista realizada no dia 28.02.2011)

Em que medida o planejamento descentralizado permite o desenvolvimento dos governos locais? O planejamento descentralizado permite o desenvolvimento do distrito porque no distrito onde tem atividade econômica, o campo é que produz os alimentos para as cidades é por isso que o Distrito é o lugar mais adequado para o desenvolvimento econômico. Isso visa criar um sistema de planejamento distrital que deverá resultar na realização e operacionalização de nove Planos de Desenvolvimento Distrital (PDD) em três anos. O planejamento distrital deverá ser:

- ✚ Consistente com os planos de desenvolvimento do setor público a níveis superiores da administração;
- ✚ Feito com base num processo de planejamento integrado (tendo em conta investimentos diretos setores prioritários do planeado);
- ✚ Feito de uma forma descentralizada (tomando o distrito, como base do planejamento, e envolvendo as entidades locais);
- ✚ Feito mediante a consulta e participação da sociedade civil em todas as fases do processo (planejamento, implementação, monitoria e avaliação das atividades decorrentes do Desenvolvimento do Distrito).

A Equipe Técnica a nível distrital (ETD) trabalha no planejamento distrital para promover o desenvolvimento socioeconômico. É formada por funcionários de diferentes serviços distritais e outros funcionários do Governo distrital. Elaboram, de forma participativa, os planos distritais com diferentes prazos, tais como o Plano Estratégico Distrital de Desenvolvimento (PEDD) para cinco anos e o Plano Econômico Social e Orçamento Distrital (PESOD), renovável anualmente. Uma observação geral é a de que, por ser elaborado e avaliado anualmente, o PESOD é mais significativo do que o PEDD para o trabalho quotidiano no distrito e nas IPCC.

2. 7. Desafios do Planejamento de Desenvolvimento do Distrito de Namaacha em Moçambique

As ameaças constituem sempre oportunidades latentes (desafios) e a questão chave é perceber como a tendência pode ser explorada pela organização em benefício próprio, transformando estas aparentes ameaças em novas oportunidades (TEIXEIRA, 1995).

Da pesquisa foi possível constatar a existência de alguns constrangimentos, nomeadamente, falta de recursos humanos qualificados; subversão na aplicação dos fundos disponibilizados ao Distrito no âmbito da implementação do PPF; o fraco envolvimento das comunidades locais na gestão do processo de desenvolvimento o que vezes sem conta tem resultado na incapacidade de identificação de ações prioritárias e, sobretudo, na elaboração de projetos que possam ser legíveis ao financiamento.

No que toca aos recursos humanos, dos 77 funcionários, cinco funcionários têm formação superior no nível de Graduação, apenas 11 possuem a formação em nível médio; destes 11 funcionários, somente sete possuem a formação média profissional em Administração Pública e os restantes possuem apenas a formação básica e primária e ou não possuem nenhuma formação.

Entretanto, Belmira Tomásia de Oliveira, chefe de Repartição Função Pública e Administração Local, salientou que no âmbito do Decreto nº 5/2006, de 12 de Abril, o Distrito traçou em um quadro de pessoal, isto é, um plano de recrutamento de quadros qualificados que inclui alguns técnicos superiores, mas que a sua materialização ainda carece de aprovação.

A nossa interlocutora, referiu também que o Distrito traçou um plano de formação em exercício a curto, médio e longo prazos, este plano é materializado através de seminários de capacitação sobre matérias ligadas à legislação em vigor e a longo prazo, este plano materializa-se através de atribuição de Bolsas de estudos aos funcionários.

Para este efeito, um grupo de três funcionários beneficiou-se de Bolsas de estudos para formação profissional média em Administração Pública e igual número para média do ensino geral, durante o período em estudo, por forma a capacitar os funcionários para um mais eficiente desempenho de suas atividades ou funções.

Em relação à gestão dos fundos, de referir que durante o período em estudo, foi possível constatar que parte considerável dos fundos anualmente disponibilizados no âmbito da implementação do PPFDF foi aplicada na edificação de infra-estruturas Governamentais, nomeadamente, a reabilitação do edifício sede e a conclusão da construção da sala de sessões do Governo em 2006, ainda a aquisição de equipamentos informáticos (compra de cinco computadores) em 2007.

2.7.1 Governança

Como visto no capítulo 1, governança pode ser definida como: o exercício da autoridade política, econômica e administrativa para a gestão dos negócios de um país. Ela recobre os mecanismos, os processos e as instituições através das quais os indivíduos e os grupos articulam seus interesses, ponderam suas diferenças e exercem seus direitos e obrigações legais.

Até que ponto os governos locais estão capacitados na governança local? Segundo Artur Justo Chidandale, Administrador do Distrito de Namaacha, o exercício e a autoridade política para o planeamento descentralizado permite a boa governança; os primeiros passos já foram dados para o desenvolvimento do quarto programa temático do governo em Boa Governança Local, (Governança, Participação, Democratização e desenvolvimento local), o qual aborda um número de desafios identificados relacionados com o desenvolvimento e implementação da descentralização participativa e planeamento distrital nas províncias de Maputo e em Geral na participação de atividade política, social e econômica. Em relação à capacidade na governança local, todo dirigente Público deve ser transparente no cenário público com imparcialidade política e na gestão da coisa pública.

O programa temático focará o processo de planeamento participativo, tendo por objetivo contribuir para a redução da pobreza absoluta, apoiando as pessoas das comunidades rurais a participarem equitativamente no desenvolvimento quer econômico quer social, e deste modo, alcançar as metas para o seu meio de subsistência de uma forma sustentável. O objetivo do programa é promover a participação popular no processo de planeamento e nas estruturas das decisões democráticas presentes a nível distrital.

No estabelecimento das estratégias propostas que abordam estes assuntos de governança, o programa vale-se das experiências da ÍBIS⁸ no tocante à implementação de vários projetos de desenvolvimento distrital envolvendo a comunidade na província de Maputo.

Através destas experiências, a ÍBIS tem trabalhado e testado um número de metodologias que focam abordagens tais como aprender fazendo, apropriação local, uso ativo das lições aprendidas bem como introduzindo e alocando fundos para o desenvolvimento a serem geridos localmente. A ÍBIS acredita que estas são ferramentas valiosas, podendo estas fazer a diferença no que concerne ao apoio às estruturas locais a fim de estas encontrarem soluções sustentáveis a longo prazo para os seus desafios.

Ao nível operacional, a abordagem do governo local é trabalhar com componentes diferentes, focando cada uma destas componentes, um objetivo específico para o qual resultam atividades e indicadores definidos na proposta do projeto.

Como resultado da desconcentração, os distritos também conheceram uma maior autoridade. Embora exerçam um menor poder discricionário do que os municípios, na verdade exercem uma influência considerável sobre o desenvolvimento local.

Por exemplo, a agricultura, a indústria, o comércio, os recursos minerais, os transportes, as florestas, a pecuária e o turismo são áreas que estão todas agrupadas numa carteira de serviços econômicos colocada sob a tutela de um Diretor de Serviços Econômicos. O desafio nos distritos mais remotos é identificar e reter indivíduos qualificados para se responsabilizarem por estas carteiras tão vastas.

Os distritos recebem ordens e financiamento do governo central para a implementação dos programas e financiamento nas províncias, enquanto ao governo provincial zela na coordenação das atividades e todo processo do distrito.

Embora teoricamente os projetos de desenvolvimento local sejam selecionados em consulta com os conselhos distritais, os membros destes conselhos são nomeados pelos Administradores dos Distritos que, por sua vez, são nomeados pelos governadores

⁸ ÍBIS é uma Organização Não Governamental Dinamarquesa que apóia as comunidades e os Governos distritais.

provinciais, designados pelo Chefe de Estado. Deste modo, parece que o futuro democrático de Moçambique assenta na delegação contínua do poder político para o governo Distrital. Este processo de nomeação dos membros dos conselho deveria ser eleita, iria mostrar a transparência do processo, desta forma seria melhor para o processo de democracia para o desenvolvimento do país.

2.7.2 Desenvolvimento Local

Em 1996, o governo moçambicano lançou um programa de planeamento e finanças descentralizado, essencialmente destinado a garantir que os órgãos do governo local sejam responsáveis pelo desenvolvimento local. Em 2003, a Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE) foi promulgada.

Esta Lei orienta o desenvolvimento do país, concentrando-se no distrito como a principal unidade geográfica para a organização e o funcionamento da administração do governo local, e como unidade orçamental. Em 2005, o Regulamento da LOLE foi aprovado, regulamentando as atividades dos Conselhos Locais (onde fazem parte os representantes da comunidade, do sector privado e do governo) para lidar com as preocupações das comunidades, e analisar, aprovar e monitorar os Planos e Orçamentos do Distrito

A Província de Maputo foi pioneira no desenvolvimento e aplicação da nova política de descentralização, tendo sido escolhida como a província de foco para a colaboração entre o Governo Central e a Embaixada dos Países Baixos, países com os quais a província tem laços históricos, num programa sobre a melhoria dos mecanismos de “Domestic Accountability (inclui a prestação de contas e transparência na gestão da coisa pública; a participação dos cidadãos na governança local; a capacidade de resposta pelo governo à demanda em relação a serviços para as comunidades).

A província é rica em recursos naturais com importantes setores de mineração, florestal e agrícola (milho, amendoim e gergelim). As principais áreas de desenvolvimento social estão ainda muito aquém das médias nacionais (por exemplo, a previsão do acesso à água em 2009 é muito baixa, com 33,3%1, enquanto a média nacional é de 47%).

Apesar desta baixa cobertura e desempenho dos serviços básicos, a atribuição orçamental é baixa em comparação com o que se poderia esperar com base no desenvolvimento social em curso. Com o objetivo de melhorar a prestação de serviços e a prestação de contas / boa governança na província, o governo do Distrito e a organizações de sociedade civil selecionaram dois setores: o Desenvolvimento econômico e a de Água e Saneamento.

Segundo o Administrador do Distrito de Namaacha, no quadro da descentralização em curso no país, o governo iniciou em 2006, a conceder um financiamento de US\$ 300.000 por ano para cada distrito, cuja aplicação é aprovada pelos conselhos locais. Em 2008, este valor foi aumentado para US\$ 350.000 a 600.000 por distrito, dependendo da capacidade produtiva de cada distrito e da performance no uso anterior dos fundos.

Estes fundos de desenvolvimento do distrito devem ser geridos pelo distrito como fundos para promoção do desenvolvimento econômico ou para projetos de segurança alimentar, o que significa que os beneficiários recebem esses fundos na forma de empréstimos, que devem ser reembolsados, facilitando assim o acesso a esses fundos por mais beneficiários.

A aplicação destes fundos, baseando-se nas orientações e condições de utilização e implementação de projetos definidos pelo Governo, por forma a criar mais renda, produção e emprego, é objeto da assessoria às comunidades locais aos Distritos pelas organizações da sociedade civil. Isto inclui o papel dos Conselhos Locais no que diz respeito a representação das comunidades na discussão das demandas provenientes das comunidades para fazerem parte no Plano Econômico e Social e Orçamento Distrital e à atribuição e monetarização da utilização e reembolso dos fundos distritais.

Idealmente, os Conselhos Locais deveriam ser consultados, antes da aprovação, pela administração distrital sobre a atribuição dos fundos, e eles também devem estar envolvidos na monitorização da sua execução. Porque em muitos casos tem-se prescindido deste processo sem análise ou debate, não surpreende que o reembolso total dos empréstimos ao governo ainda é muito baixa, em média de 5 % por cento.

Quais são os problemas que o distrito, mais enfrenta e quais são as soluções?

Segundo Sandra Luísa Mahobo e Sérgio Albrinho Alfaica, Funcionários do Distrito de Namaacha, a questão da água na zona de Namaacha continua um problema sério. A água potável em Namaacha é de verdade um problema sério, as fontes que a população usava como alternativa para a falta da água casas, andam super lotadas, uma parte dos moradores do distrito quase não dorme, o motivo é a busca do precioso líquido:

Senhoras não dormem, preferem passar a noite nas pequenas fontenarias à busca da água e a qualidade da mesma não é própria para o consumo, é uma água vermelha. Em que mundo estamos e para que mundo vamos, mundo sem sequer uma gota do líquido precioso, pois a água é a base para vida da humanidade.

Segundo Sérgio Albrinho Alfaica:

O aquecimento global está de verdade a afetar as condições climáticas principalmente da chuva que não cai. Neste período a população do distrito percorrem distâncias enormes à busca do precioso líquido e os que têm condições financeiras preferem comprar um bidom de 20 litros por 4.00 meticais um preço tão chato para a população, pois não há dinheiro na zona de Namaacha.

A entidade distribuidora de água potável de Namaacha depende mais das chuvas para poderem fazer a distribuição do líquido não tem feito nada e nem o próprio Governo ainda não se pronunciou. Água Gesto⁹ tem feito grande esforço para que a população tenha este líquido fornecido uma vez por mês situação que aflige a população, pois no final do mês a mesma entidade distribui facturas com o valor que nem vai de acordo com o consumido segundo a população. Para que mundo vão sem água?

O distrito de Namaacha tem grandes problemas que enfrenta de falta de água, em 2008, deu-se um primeiro passo com a decisão do Conselho de Ministros de descentralizar e transferir tarefas, responsabilidades e recursos limitados para os distritos.

No que diz respeito à água e saneamento, o governo central transferiu a responsabilidade pela manutenção de bombas de água nas zonas rurais para os distritos

⁹ Água Gesto é a empresa de abastecimento de água no Distrito de Namaacha.

(Estratégia da Política Rural de Águas, Ministério das Obras Públicas e Habitação, 2005). Na prática, a partir do segundo semestre de 2008, foram alocadas através da Direção Nacional de Águas recursos limitados, (US\$ 25.000,00 por distrito, no caso da província de Maputo), usados na contratação de empreiteiros locais para reposição das fontes avariadas.

Além disso, desde 2008 cerca de US\$ 92.000,00 por ano são transferidos para os distritos para cobrir necessidades urgentes de infra-estrutura social, incluindo os serviços de água. Existe uma garantia de que esses fundos serão mantidos pelo governo e no futuro podem vir a aumentar.

O governo Distrital e a organização da sociedade civil acreditam que um mecanismo de responsabilização fortalecido irá melhorar a transparência e a capacidade de resposta do governo local e dos representantes da sociedade civil às exigências de crescimento e equidade na distribuição/uso de fundos distritais, contribuindo assim para a melhoria das condições de vida dos habitantes nos distrito.

2.8. Impactos dos programas de desenvolvimento

Quais são os programas de desenvolvimento dos distritos ou dos governos locais? Segundo os entrevistados Eduardo Francisco Naietiane e Marcelo Mabunda Caetano, funcionários do Distrito de Namaacha, nos programas de desenvolvimento do distrito são utilizados Fundos Distritais para promover o Desenvolvimento Econômico Local do Distrito de Namaacha, com os seguintes objetivos:

- ✚ Assessorar os Distritos na seleção das suas potencialidades econômicas e desenvolver cadeias de valor;
- ✚ Assessorar a equipe técnica do Governo Distrital sobre a adaptação dos critérios de acesso aos Fundos Distritais (incluindo os estudos de viabilidade e as questões de gênero);
- ✚ Formar os beneficiários dos Fundos Distritais, através de Organização Local de Desenvolvimento de Capacidades;
- ✚ Documentação e disseminação de boas práticas, de forma a serem replicadas noutros Distritos e Províncias, através das Plataformas de Múltiplos Intervenientes.

A intervenção das organizações da sociedade civil tem como objetivo analisar o processo da distribuição equitativa e transparente dos fundos distritais para o desenvolvimento econômico e, ao mesmo tempo identificar os Mecanismos de Responsabilidade descritos na lei e nos regulamentos, que dão oportunidades aos cidadãos e organizações da sociedade civil de participar e exigir uma responsabilidade maior dos seus representantes governamentais.

Eles salientam a importância da responsabilidade dos cidadãos para com o governo, e dos mecanismos de responsabilidade dos cidadãos individuais (tais como a obrigação de reembolsar créditos recebidos e pagar impostos sobre os seus projetos econômicos).

Qual o impacto do planeamento local para o desenvolvimento dos Distritos? Quanto ao desenvolvimento do distrito verifica-se a melhoria das condições de vida das pessoas que vivem nas áreas rurais como o caso do Distrito de Namaacha, através do uso adequado dos Fundos de Desenvolvimento Distrital, para aumentar a produção, a produtividade, os rendimentos e o emprego. Este impacto será alcançado através dos seguintes resultados ou Resultados Estratégicos:

1. O governo local tem melhorado a sua tomada de decisões sobre a utilização dos fundos distritais. A GTZ, sendo membro da rede de instituições na área do desenvolvimento econômico local (governo, sociedade civil e setor privado) fornece as melhores práticas como contribuição para as orientações provinciais e nacionais, bem como para promover o diálogo a nível nacional.

2. Fundos de desenvolvimento distritais atribuídos de acordo com as potencialidades econômicas (e as vantagens comparativas), os quais promovem também a equidade de gênero, e concentrando-se no aumento da produção, dos rendimentos e do emprego.

3. Os representantes da sociedade civil e do sector privado no Observatório de Desenvolvimento Provincial, a monitorar o desenvolvimento econômico, de acordo com os indicadores identificados no Plano Estratégico Provincial Plurianual.

4. Os Conselhos Locais ao nível distrital participam na elaboração dos planos distritais anuais, incluindo a atribuição dos fundos distritais, controlam a implementação e validam o

relatório anual de distrito; garantindo que, as necessidades das comunidades tais como apresentadas nos conselhos locais, são tidas em conta, incluindo o enfoque na redução dos desequilíbrios de gênero.

De acordo com o secretário permanente do distrito de Namaacha, as condições precárias no distrito como a falta de água, saneamento e infra-estrutura estão sendo melhoradas com muita dificuldade devido à falta de adequação orçamental. Para isso, é necessário:

- ✚ Aconselhar os serviços distritais de planeamento e infra-estrutura no estabelecimento de dados básicos distritais de Água, Saneamento e Higiene, geridos a nível distrital;
- ✚ Fortalecer a capacidade do governo distrital e dos conselhos locais sobre os investimentos no sector e, com base nas informações disponíveis, sobre a manutenção das infra-estruturas de Água, Saneamento e Higiene;
- ✚ Fortalecer a capacidade dos artesãos locais (incluindo as suas legalizações) para serem intervenientes-chave na manutenção da funcionalidade das infra-estruturas Água, Saneamento e Higiene de forma sustentável, como setor privado local.

Segundo o secretário permanente do Distrito de Namaacha quanto ao impacto da água e saneamento do distrito verifica-se certa melhoria das condições de vida das pessoas que vivem nas zonas rurais na província de Maputo no caso do Distrito de Namaacha, através do aumento, de uma forma sustentável, do nível de acesso à água. Este impacto será alcançado através dos seguintes resultados Estratégicos:

- ✓ Os Conselhos Consultivos influenciam a tomada de decisões sobre a utilização de fundos distritais, de tal modo que mais recursos sejam atribuídos à área de água e saneamento.
- ✓ O governo central e local fornece informações aos CL sobre a situação dos fundos públicos descentralizados disponíveis para água e saneamento rural, e dão orientações sobre as responsabilidades pela manutenção de fontes de água.
- ✓ Melhoria da articulação entre os diferentes atores nas estruturas existentes na área das águas rurais, Serviço de assessoria: capacitação das equipes técnicas/autoridades locais, das organizações da sociedade civil e do sector privado.

Foi constituída e capacitada a plataforma de desenvolvimento econômico a nível provincial e equipes técnicas de Distritos, no desenvolvimento da cadeia de valor, e selecionaram as suas potencialidades econômicas em seminários, envolvendo autoridades distritais, o setor privado e membros dos conselhos locais. As potencialidades econômicas selecionadas servirão como um dos critérios para alocação de fundos distritais.

Esta plataforma visa ao desenvolvimento e promoção de conhecimentos, e à criação de redes, com os seguintes objetivos:

- ✚ Recolher e disseminar as melhores práticas e replicá-las;
- ✚ Através de plataformas setoriais, melhorar a coordenação e a complementaridade entre os atores envolvidos no desenvolvimento local.
- ✚ Constituir fundos orientados para os vetores de desenvolvimento distritais e as respectivas cadeias de valor, fluxo de informação melhorado, responsabilidade, monitoria e aumento da probabilidade do retorno dos fundos desembolsados. Modelo testado pela GTZ em dois distritos.
- ✚ Estabelecer metas discutidas no observatório provincial, com a participação de representantes dos conselhos locais de nível Distrital (primeiro Plano Estratégico a ter este objetivo)
- ✚ Estabelecer redes temáticas setoriais (Desenvolvimento econômico, Água, Saneamento e Higiene, Educação, Saúde), reconhecidas como entidades válidas no diálogo com o Governo.
- ✚ Estabelecer o primeiro sistema de monitoramento e avaliação para os conselhos locais elaborado pelo grupo de rede de governança de Maputo (envolvendo organizações da sociedade civil e o governo);
- ✚ Comitês de água num distrito recebem a assistência técnica das comissões de água dos conselhos locais e os artesãos formados pela GTZ, em aspectos de gestão e responsabilidade transparente, em relação aos fundos de operação e manutenção de fontes de água. Isto resultou na redução de fontes avariadas para 5%.(Base de Maputo de 2009: 12,4%).

2.9 Articulações entre o Orçamento de Investimento e Iniciativa local (OIL) e a Estratégia de Desenvolvimento Econômico Distrital

Segundo os técnicos de planejamento Distrital de Namaacha, o Orçamento de Investimento de Iniciativa Local não pode ser encarado, de forma alguma, como uma iniciativa isolada de conceder financiamento aos agentes econômicos que pretendem viabilizar os seus negócios, porque o governo central injeta os fundos de iniciativa ao distrito.

Esse fundo deveria ser investido pelo banco de Micro crédito além do governo central. Ele tem em vista atingir o segmento das micro e pequenas empresas (MPE) dos distritos, financiar setores que tradicionalmente estão marginalizados no acesso ao crédito e garantir a inclusão social, econômica e geográfica no acesso ao financiamento.

É pertinente tomar em linha de conta que a institucionalização do OIL teve como objetivo determinante a criação de um instrumento concreto para incrementar o desenvolvimento econômico e social dos distritos, ou seja, é uma medida política visando fazer do distrito um efetivo *pólo de desenvolvimento do país*, tendo explicitamente uma orientação pró-pobre¹⁰ e pró-distrito.

Nesse prisma, mostra-se pertinente encarar a operação de crédito não como um fim em si mesmo, mas como um instrumento com a finalidade de promover empregos, incrementar a produção e produtividade, gerar renda e promover o bem-estar dos núcleos familiares.

Em outras palavras, é necessário questionar permanentemente se os objetivos da iniciativa estão a ser atingidos, no sentido de serem relevantes, com impacto visível, sustentável e que ajudem a promover o desenvolvimento humano na sua plenitude.

¹⁰ Chichava (2009) aponta que o combate à pobreza é uma agenda definida internacionalmente pelos doadores dos países pobres, questionando até que ponto um país tão dependente da ajuda internacional pode estabelecer de forma sobre a sua agenda de desenvolvimento. Esse posicionamento controverso do autor não encara o outro lado da moeda que é marcado pela pobreza absoluta de parte significativa da população do país, em particular a população que vive nas Zonas rurais.

No marco de uma visão de longo prazo e tendo como referência inspiradora o modelo de desenvolvimento endógeno, devem-se articular os elementos vitais de uma estratégia de desenvolvimento econômico distrital, que a seguir se arrolam:

- ✚ Capacitação e educação vocacional, assistência técnica, extensão e comunicação rural (com prioridade para as PME, as mulheres e os jovens);
- ✚ Implantação de infra-estrutura socioeconômica que atraia investimentos (públicos e privados, nacionais e estrangeiros) para os Distritos, com amplo envolvimento das comunidades na operação e manutenção das mesmas;
- ✚ Extensão dos serviços financeiros para as zonas rurais e para os clientes de baixa renda, para garantir a integração setorial, de gênero, geográfica e social;
- ✚ Promoção de ligações de mercado, estímulo à agra-indústria rural e prioridade orientada para as exportações (o papel da ciência, tecnologia e inovação é determinante);
- ✚ Planejamento para o mercado, ordenamento territorial (incluindo maior integração entre as zonas urbanas e rurais) e gestão rentável e sustentável dos recursos naturais, (VALÁ, 2009).

Estabelecendo uma combinação mais profunda entre o OIIL e outros instrumentos de financiamento ao desenvolvimento, bem como outros domínios estratégicos apontados anteriormente, os resultados a obter serão, certamente, de impactos mais notórios na vida dos agregados familiares.

Como áreas transversais que merecem uma atenção especial, enumeramos a necessidade de conter a expansão do HIV/SIDA e outras doenças endêmicas nos Distritos (como a malária, a cólera e a tuberculose), o fortalecimento das instituições locais de estímulo à economia e uma melhor resposta institucional e das famílias aos efeitos nefastos das calamidades naturais cíclicas.

O assunto “*economia*” deve estar no primeiro lugar das prioridades da governança e deve ser operacionalizado através de medidas concretas e programáticas em cada distrito. Tendo como referência o *Plano Estratégico de Desenvolvimento Distrital* (PEDD), é vital não apenas identificar os *vectores de desenvolvimento* distrital, mas também, e principalmente, levar a cabo ações que permitam explorar os principais potenciais do território.

Nessa perspectiva, é metodologicamente recomendável prestar atenção às áreas de foco em termos de análise das vantagens comparativas e competitivas de cada zona e setor de atividade, bem como assegurar que as intervenções sejam feitas ao nível da cadeia de valor e com explícita orientação para o mercado.

Instituições de apoio ao desenvolvimento de negócios são um imperativo para o crescimento econômico contínuo dos Distritos e para o seu desenvolvimento integrado e sustentável.

É nessa linha que se afiguram pertinentes instituições como as Agências de Desenvolvimento Econômico Local (ADEL), as Incubadoras de Empresas, os Centros de Prestação de Serviços para as Empresas, os Parques Tecnológicos ou Centros de Inovação, as instituições de apoio às PME, os Centros Multimídia Comunitários, as “Vilas do Milênio”, as Caixas Locais de Poupança e Crédito Auto-geridas, os Conselhos Consultivos Locais (CCL), as Rádios Comunitárias (RC), os Bancos de Cereais, entre outras instituições que têm em vista fortalecer a economia dos Distritos.

2.10 O Papel dos Conselhos Consultivos Locais como Promotores do Desenvolvimento Distrital

Atualmente, a participação comunitária e os fóruns de desenvolvimento local têm sido cada vez mais aceites como parte indispensável do processo de desenvolvimento, apesar de não serem conceitos, mecanismos ou preocupações novas no desenvolvimento rural em Moçambique.

Convém recordar que nas Cooperativas Agrícolas, Aldeias Comuns, Grupos Dinamizadores, Assembléias do Povo, Comitês de Desenvolvimento Local e/ou Comunitários e diversas intervenções de desenvolvimento rural comunitário preconizavam formas coletivas de produção, organização e de vivência comunitária onde era enfatizada a participação e a concentração de posições entre os atores sociais.

Contudo, as estratégias visando essa participação eram definidas centralmente, sem atender à heterogeneidade das comunidades rurais, as suas lógicas de funcionamento, os seus universos culturais distintos e os seus saberes múltiplos.

Qualquer que seja o ponto de vista sob o qual se pretenda abordar o assunto, é forçoso reconhecer que os CCL constituem-se como um dos mais inovadores atores institucionais que emergiram no ano de 2006. Uma questão prévia pode ser colocada: *por que é que, sendo entidades relativamente recentes, os CCL ganharam grande protagonismo nas práticas desenvolvimentistas e de participação comunitária dos distritos moçambicanos?*

É fundamental reconhecer, primeiro, que os CCL respondem a uma necessidade imperiosa de desenvolvimento atual, pois o processo de descentralização e desconcentração é um processo irreversível no País. Esses entes institucionais mantêm a sua acuidade em virtude de:

- ✚ Responderem aos anseios intrínsecos das pessoas de, ao participarem, se envolverem mais ativamente em assuntos que lhes dizem respeito, assegurando a sua auto-realização
- ✚ Propiciarem um mecanismo de interação permanente e regular entre o Estado e “as forças vivas da comunidade local”;
- ✚ Permitirem fiscalizar a ação governativa ao nível local e dizer ao poder: “sim concordamos”, “não concordamos” ou “mas”;
- ✚ Estimularem o exercício de cidadania ao nível local e aprofundarem a democracia participativa ao nível de base, e;
- ✚ Fortalecerem a auto-estima por via da sua participação na tomada de decisões sobre a alocação dos recursos e outros eixos das políticas públicas, (VALÁ, 2009).

A despeito de tudo o que se possa referir sobre as deficiências no funcionamento dos CCL, a experiência empírica demonstra que o que se verificou nos três anos pelos Distritos do país foi um período de aprendizagem e de capacitação, tendo-se atestado a pertinência e relevância do seu papel ao nível distrital, que é já inquestionável.

Dito de outra forma, os CCL “pavimentaram” uma nova institucionalidade e alteraram a correlação de forças ao nível local, a tal ponto que alguns especialistas questionam a denominação “consultiva”.

Os Conselhos Consultivos Locais são fóruns de consulta híbridos, constituídos por representantes do Estado e da sociedade civil, que se debruçam sobre assuntos relacionados com o desenvolvimento local (ao nível distrital, do posto administrativo, da localidade e da comunidade). Eles procuram ser instrumentos para a materialização da democracia representativa e da democracia direta e participativa.

Essas “instituições mistas” são um eixo vital para demonstrar que ao nível local é mais fácil implantar a democracia participativa que nos níveis hierarquicamente superiores. Os CCL são a prova da mudança em curso em Moçambique, numa lógica de gestão governamental, em que as decisões eram tomadas unilateralmente pelo Estado, para um padrão de gestão compartilhada entre o Estado e a sociedade civil.

A experiência de três anos e meio dos CCL em Moçambique está ancorada na necessidade de envolver os atores sociais locais nos processos de discussão, elaboração e controle de políticas públicas, garantindo a expressão dos interesses e demandas dos principais grupos sociais que intervém no desenvolvimento ao nível de base.

Os Conselhos Consultivos são espaços privilegiados para a participação e consulta, satisfazendo uma perspectiva segundo a qual respostas adequadas aos sistemas socioeconômicos e políticos abaixo do nível distrital devem considerar ao máximo a realidade local, tendo sempre como referência as potencialidades, os constrangimentos, os sistemas de produção, a cultura, as instituições e a lógica política, os saberes e as soluções adotadas ao nível local.

- ✚ Como bem chamam a atenção Silva e Marques (2004), a introdução de inovações democráticas tais como os Conselhos Consultivos não se resume a um mero exercício de “engenharia institucional”. De contrário, mudanças na estrutura e na dinâmica institucional sempre implicam alterações na correlação de forças entre atores (sociais,

políticos, institucionais), trazendo, necessariamente, resistências, conflitos e pressões (nem sempre explícitos, mas nem por isso menos efetivos e significativos).

O papel dos Conselhos Consultivos Locais (CCL) tem sido positivamente surpreendente, constituindo-se num palco preponderante para a interação entre as iniciativas do Governo e as aspirações das comunidades locais, na gestão dos processos de desenvolvimento local e na procura de respostas que contribuam para melhorar condições de vida das populações. São estes os órgãos que definem as prioridades e se responsabilizam pela garantia da transparência dos fundos.

A Lei abriu espaço para uma melhor interação entre o Governo Distrital e as Comunidades através dos Conselhos Consultivos, e a implementação do OIIL conferiu uma dinâmica sem precedentes à estruturação e participação destes órgãos de consulta comunitária.

O conhecimento e domínio do meio onde vivem tem permitido debates profundos em torno das prioridades, objetivos, mecanismos e beneficiários dos recursos atribuídos pelo Estado. O sucesso deste programa passa, indubitavelmente, pela maior integração destes órgãos, incluindo a nível da sua capacitação, de modo a conferir maior fiabilidade, isenção e impacto do OIIL nas comunidades rurais.

Os Conselhos Consultivos Locais ultrapassam a dimensão meramente consultiva em relação aos chamados sete milhões de meticais. É nos Conselhos Consultivos onde se processa a aglutinação da maior parte dos interesses das comunidades a nível local; é a partir destes órgãos que se processa a articulação das vontades das comunidades locais com os interesses do Estado, assegurando, assim, a legitimidade do exercício do desenvolvimento local participativo e sustentável. (VALÁ, 2009).

Os CCL não podem nem devem substituir os beneficiários na aquisição de meios de produção, nem devem ser eles a adquirir os meios de produção, incluindo tratores. Deve ser da iniciativa dos próprios beneficiários a identificação das suas necessidades, pedido de financiamento e aquisição dos bens e serviços contidos no seu projeto, como forma de eles se apropriarem da sua gestão e se responsabilizarem pelo reembolso do empréstimo.

Aos vários níveis, eles devem prestar contas à população sobre a gestão dos sete milhões de meticais e informá-la sobre os projetos aprovados, incluindo as razões dessas decisões, bem como apresentar publicamente os beneficiários e os valores a estes concedidos.

O compromisso público dos beneficiários sobre o reembolso destes valores é já um passo para a sua devolução, de acordo com o plano de reembolsos aprovado. Concretamente, o Conselho Consultivo Local cumpre, no âmbito da implementação do Orçamento de Investimento de Iniciativa Local, entre outras, as seguintes funções:

- ✚ Divulgar, em coordenação com as autoridades distritais, a existência do Orçamento de Investimento de Iniciativa Local;
- ✚ Anunciar o limite orçamental alocado para cada Posto Administrativo e as prioridades definidas para a produção de mais comida e criação de mais postos de trabalho;
- ✚ Participar no processo de priorização dos projetos com impacto a nível local, tendo em conta o Plano Estratégico de Desenvolvimento Distrital (PEDD);
- ✚ Decidir, de forma transparente, com base numa avaliação imparcial sobre os projetos submetidos (tendo em conta a viabilidade econômica, social e ambiental) e analisar a idoneidade dos beneficiários do financiamento;
- ✚ Fazer a monitoria participativa dos processos de utilização dos fundos, de modo que os recursos sejam aplicados nos projetos para os quais são concedidos, incluindo a monitoria do plano de reembolso;
- ✚ Apreciar e aprovar o relatório da execução global do Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (VLETTER, 2006).

Entretanto, ainda que os instrumentos regulem a atuação dos Conselhos Consultivos Distritais no âmbito dos “Sete milhões de meticais” (cf. Dec. 11/2005), as funções dos Conselhos Consultivos são mais abrangentes, intervindo também nos seguintes domínios:

- ✚ Cívico: educação cívica e patriótica, convivência e justiça social;
- ✚ Social: saúde pública, educação, cultura e solidariedade;

- ✚ Económico: a segurança alimentar, abertura e manutenção de vias de acesso, fomento de produção e comercialização agrícola e pecuária, pesca, comércio, indústria e outras oportunidades para o emprego e negócios locais;
- ✚ Recursos naturais: uso e aproveitamento da terra, recursos hídricos, florestas, fauna bravia e meio ambiente.

De todos os domínios acima mencionados, com a implementação dos “Sete milhões Meticais”, os Conselhos Consultivos estão a especializar-se no domínio da gestão económica, relegando, muitas vezes, para plano secundário outros domínios não menos importantes na governança e desenvolvimento económico local.

Depois de 42 meses de funcionamento dos CCL, como órgãos de gestão e tomada de decisão sobre o OIIL, pode-se referir que o seu contributo foi decisivo para o alcance dos resultados obtidos, e principalmente porque as comunidades locais, congregando distintos segmentos e sensibilidades, estão no comando do desenvolvimento económico dos distritos e estão assegurando mais democratização, transparência e prestação de contas sobre o uso de recursos públicos ao nível local.

Por outro lado, a experiência de trabalho recomenda que se alargue o âmbito de intervenção dos CCL para poderem decidir e monitorar a implementação do OIIL e de outras políticas públicas que têm impacto a nível dos Distritos de Moçambique. Os “OIIL destinam-se aos cidadãos que, não tendo garantias reais exigidas pelos bancos, têm, contudo, a honestidade, a integridade e a dedicação ao trabalho como a sua garantia e tem o CCL como avalista” (VALÁ, 2009).

2.11 Experiências do Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIIL)

O trabalho de pesquisa colheu, distritos abrangidos pela Iniciativa, algumas experiências sobre a utilização do Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIIL), vulgo “*sete milhões*”¹¹.

¹¹ Vulgo “*sete milhões*” é Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIIL) para o desenvolvimento dos Distritos em Moçambique (é o financiamento feito pelo governo centra para apoio dos projetos de iniciativa local das comunidades dos Distritos ou nas Zonas Rural).

Este trabalho permitiu concluir que, ao nível daqueles distritos, o sucesso dos projetos financiados no âmbito do OIIL é medido pelo grau de reembolso dos fundos alocados. Em Boane os projetos que registraram mais reembolso ao Governo Distrital são os de geração de rendimento, principalmente bancas, cantinas e transportes semi-coletivos de passageiros.

O mesmo acontece em Namaacha, onde os projetos ligados ao comércio varejista, projetos pesqueiros e de produção de sal, têm se notabilizado mais, a julgar pelo nível de reembolso registrado até ao momento. Apesar de os governos distritais apostarem mais nos projeto de produção de comida, os investimentos na área agrícola são associados a elevados riscos.

Pelo indicador de reembolso, os projetos de produção são considerados os que mais fracassam. Em Moamba, por exemplo, este fundo é maioritariamente usado para a agricultura (atribuição de moto bombas, charruas, sementes e outros insumos agrícolas para os beneficiários). Todavia, o nível de reembolsos é muito baixo. Só para elucidar, em 2008, foram desembolsados 2.517.370,00 de meticais (MT) para projetos de produção de comida e, deste valor, apenas 1.762,16MT foram reembolsados ao Governo Distrital.

Em termos estatísticos isto significa um reembolso na ordem dos 0,07%. Na opinião das Equipes Técnicas Distritais (ETD's), o que determina o sucesso ou insucesso dos projetos é a seriedade dos beneficiários.

Os que se beneficiam do fundo para produção de comida muitas vezes socorrem-se dos fenômenos naturais (seca e estiagem) para justificar o seu fracasso, mas nem sempre é o que acontece. No Distrito de Namaacha, por exemplo, não houve estiagem em 2008, mas, mesmo assim, não houve produção e conseqüentemente não houve reembolsos por parte dos beneficiários, (VALÁ, 2009).

Nos distritos, os Serviços Distritais de Atividades Econômicas (SDAE), em colaboração com as Equipes Técnicas Distritais, são as entidades governamentais responsáveis por fazer o acompanhamento da implementação dos projetos financiados pelo OIIL.

Mas o trabalho de campo apurou que isto não é feito de forma sistemática, aparentemente por constrangimentos de ordem financeira. Por vezes, estas equipas só têm oportunidade de fazer trabalhos de monitoria quando o distrito recebe a visita de ‘estruturas’ que vêm do Governo Central ou Provincial e/ou de organizações não governamentais (ONG’s). Entretanto este trabalho tem as suas limitações uma vez que nem todos os locais onde estão sendo implementados projetos, no âmbito do OIIL, são visitados.

Por isso, não existe um registro sistemático, do em termos de relatórios, de acompanhamento das atividades ou na implementação dos projetos financiados pelo OIIL. O grande constrangimento deste fundo tem a ver com o baixo nível de reembolso dos valores alocados por parte dos que beneficiaram.

O que acontece é que os beneficiários ou perceberam mal a iniciativa governamental (o dinheiro é alocado a título de empréstimo) ou ignoram a necessidade de reembolsar este fundo precisamente por ser do Estado. Aspectos comuns dos distritos nas experiências do orçamento de investimento de iniciativa local em Moçambique:

- ✚ Os projetos de geração de rendimento são considerados mais prósperos relativamente aos de produção de comida que são dependentes de outros fatores;
- ✚ O sucesso dos projetos financiados pelo OIIL é medido pelo grau de reembolso dos fundos alocados;
- ✚ Em parte, o baixo nível de reembolso dos fundos é explicado pelos fatos de existir, ao nível das populações, a percepção de que por ser dinheiro do Estado este não tem que ser devolvido;
- ✚ Não é feito um trabalho contínuo e sistemático de acompanhamento da implementação dos projetos, financiados pelo OIIL, devido a dificuldades de ordem financeira; não são produzidos relatórios de acompanhamento;
- ✚ As ETD’s não têm um orçamento para o seu funcionamento, daí dependerem de eventos do Governo e/ou chegada de missões de fora para visitar os locais de implementação dos projetos.

2.12 Planos Econômicos de 2008 e 2009

Segundo nosso entrevistado, o secretário permanente do Distrito de Namaacha, para além dos empreendimentos selecionados para o ano de 2009, o trabalho de monitoria incidu igualmente sobre as atividades que constavam dos Planos Econômicos e Sociais e Orçamento Distrital (PESODs) de 2008, que, entretanto, não tinham sido realizadas e/ou estavam em curso quando a monitoria foi realizada em 2008.

Os planos que não foram realizados em 2008 transitaram para os PESODs de 2009. Isto servia para aferir o nível de coerência no planejamento. Sobre estas atividades, o trabalho de campo apurou que, apenas, 17,9% dos empreendimentos não realizados em 2008 foram incluídos nos PESODs de 2009.

O trabalho de campo atual procurou ainda verificar, à medida em que as atividades que estavam em curso quando se realizou o trabalho de campo em 2008, tinham sido concluídas em 2009. Sobre estas atividades, o trabalho de campo apurou que, em termos percentuais, 38% tinham sido concluídos, 28,6% estava em curso e 33,3% tinha sido paralisado, ou seja, foram iniciadas em 2008 e não tiveram seguimento em 2009.

Mais uma vez, o trabalho de campo nos seis distritos da província abrangidos concluiu que os governos distritais ainda não realizam metade das atividades inscritas nos PESODs. Para justificar o baixo nível de execução dos PESODs, os governos distritais reconheceram a existência de fragilidades institucionais no processo de planejamento que não é acompanhado pelo orçamento, de tal forma que o planejamento é feita antes de se ter conhecimento dos tetos orçamentais, resultando num planejamento irrealista.

O que na realidade acontece, é a elaboração de um “*shopping list*” contendo todas as necessidades do distrito. Tal como apontado no primeiro exercício de monitoria, o principal constrangimento deste processo, é a engenharia institucional em torno da elaboração do PESOD.

Mais uma vez, estas constatações nos remetem para uma leitura de que, pelo figurino institucional em que se realiza o planejamento e o orçamento em Moçambique, o PESOD ainda não é um instrumento confiável para o exercício de monitoria da governança local, na

medida em que há uma discrepância entre a lógica do planejamento e a lógica da atribuição de recursos, o que traz consigo um elevado nível de incerteza quanto ao financiamento das atividades inscritas no PESOD.

Isto traz reservas sobre a centralidade do PESOD como instrumento de governança no distrito, na medida em que o Governo Distrital se propõe implementar um plano, desenhado numa lógica de baixo para cima (*bottom up*) - em harmonia com o pressuposto de que o distrito é a base de planejamento - mas o seu financiamento se opera numa lógica de cima para baixo (*top down*) - em clara desarmonia com o pressuposto de que os distritos são a base territorial de planejamento e orçamento.

Tal como indicou o relatório de 2008, o exposto acima alimenta a impressão de que o PESOD existe e é reconhecido pelas autoridades provinciais e nacionais, mas ainda com um grande nível de incerteza sobre a realização das atividades inscritas. Na verdade, isto se estende ao próprio paradigma de que o distrito é a unidade territorial de planejamento e orçamento e, conseqüentemente, da idéia de que os distritos são o pólo de desenvolvimento.

No geral, o nível de seguimento das atividades iniciadas em 2008 é baixo, ou seja, muitas atividades que foram reportadas em 2008 como estando em curso, foram abandonadas em 2009. Por exemplo, em 2008, o Governo do Distrito de Namaacha iniciou a construção de uma represa orçada, e paga, em 1.632.000,00 Mt que, entretanto, foi abandonada.

Caso similar aconteceu em Manhaça onde, em 2008, se iniciou a construção dum edifício para depósito de medicamentos em que, entretanto, a obra foi abandonada, alegadamente porque o projeto foi reprovado pelo Governo Provincial.

O exercício de Auditoria Social apurou que os empreendimentos realizados no contexto do PESOD têm problemas de qualidade, porque, por um lado, usam material de baixa qualidade e, por outro lado, as obras revistam grandes atrasos antes de se iniciarem. Isso mostra que há falta de boa coordenação no nível das instituições da província e do Distrito ou falta de planejamento e recursos humanos qualificados no Distrito.

Quando as obras se iniciam elas são feitas às pressas, normalmente, fazendo uso de empreiteiros que têm a seu cargo quase todas as obras do distrito ou “pedreiros” locais que têm dificuldades técnicas e de pessoal.

Isto faz com que, apesar do grau de execução ter aumentado consideravelmente comparativamente ao ano de 2008, este aumento não se traduza ainda na melhoria de vida das comunidades, porque os empreendimentos continuam a apresentar problemas de qualidade.

A questão do abastecimento de água foi uma constante em todos os planos distritais tendo sido construídos e/ou reabilitados vários poços para o abastecimento de água. Mas a falta de água continua a ser um problema recorrente nesses locais, pois, pouco tempo depois, as fontes se avariam ou deitam água imprópria para o consumo.

Tal como indicou o anterior relatório de 2007, os Conselhos Consultivos estão confinados ao OIIL. Têm uma ligação marginal com outros instrumentos de governança nos distritos como, por exemplo, na elaboração do PESOD. Aliás, mesmo em termos do OIIL, estão mais voltados para a chamada aprovação de projetos, sem um envolvimento posterior no acompanhamento da sua execução, etc.

Importante assinalar que muitos distritos não prevêm verbas, nos seus orçamentos, para o funcionamento das IPCCs. Isto coíbe as possibilidades de desenvolvimento institucional das IPCCs que é considerado um fator fundamental para a realização de seu potencial de tomar decisões viáveis ao bem-estar das suas comunidades, baseada num planeamento participativa.

Segundo Arlete José Macuácuá, funcionária de Distrito de Namaccha, a monitoria em torno do OIIL, nos distritos abrangidos, trouxe resultados mistos, onde se destacam projetos de sucesso e alguns projetos fracassados. Num contexto onde o sucesso dos projetos financiados pelo OIIL é medido pelo grau de reembolso dos fundos alocados, os aspectos comuns incluem:

- ✚ Os projetos de geração de rendimento são considerados mais prósperos relativamente aos de produção de comida, que são dependentes doutros fatores;

- ✚ Há um baixo nível de reembolso dos fundos que é explicado pelo fato de existir, ao nível das populações, a percepção de que, por se tratar de dinheiro do Estado, não tem que ser devolvido;
- ✚ Não é feito um trabalho contínuo e sistemático de acompanhamento da implementação dos projetos financiados pelo OIIL, devido a dificuldades de ordem financeira e, conseqüentemente, não são produzidos relatórios de acompanhamento;
- ✚ As ETD's não têm um orçamento para o seu funcionamento, daí dependerem de eventos do Governo e/ou da chegada de missões de fora para visitar os locais de implementação dos projetos.

Arlete José Macuácuá aponta as causas de fracasso mais citadas pelas entrevistas incluem:

- ✚ Falta de fundos para as equipes técnicas se deslocarem para o terreno para monitorar os projetos e falta de técnicos qualificados de ensino superior;
- ✚ Morosidade nos reembolsos pelos beneficiários;
- ✚ Falta de honestidade dos beneficiários;
- ✚ Pouca clareza do Processo do Planejamento e Desvios de aplicação;
- ✚ Falta de espírito de associativismo;
- ✚ Mortalidade.
- ✚ Também foram apontados como fatores que determinam a limitada realização do potencial do OIIL:
 - ✚ O incumprimento das obrigações contratuais pelos beneficiários;
 - ✚ A falta de clarificação do papel dos IPCCs, primeiro, sobre se são apenas órgãos consultivos, sem poder monitorar e exigir prestação de contas das autoridades distritais e, segundo, a sua restrição ao OIIL, sem um envolvimento em outros processos de governança, por exemplo, a planejamento ao nível do PESOD.

3. Discussão dos Resultados da Pesquisa de Campo

No que toca ao processo de planejamento a nível do GDN, aferimos que durante o período em alusão, o mesmo tomou em consideração os instrumentos de referência obrigatória e visou essencialmente resultados de médio e curto prazos, focalizando os

aspectos de cada Setor. Esta constatação leva a concluir que o GDN não possui um *Plano Estratégico*, apenas elabora *Planos Táticos e Operacionais*.

Esta atitude contrasta com o espírito e a vontade política que está por detrás da descentralização da atividade de planeamento para os distritos através Programa de Planeamento e Finanças Descentralizadas (PPFD), que preconiza a necessidade premente de os Governos Distritais elaborarem Planos Estratégicos Distritais que sirvam de instrumentos de gestão dos Distritos e que permitam visualizar o futuro, priorizar as intervenções, coordenar as ações dos vários intervenientes, traçar as linhas de concessão de recursos, e promover e apoiar as iniciativas locais.

No entanto, Maria Domingos Muthemba, Secretária Permanente Distrital, refere que o GDN está ciente da necessidade de elaboração de um plano de desenvolvimento a longo prazo (*Plano Estratégico*), portanto, a sua não concretização tem a ver com a insuficiência de recursos, sobretudo os humanos para fazer face à estratégia de desenvolvimento numa instituição:

É difícil traçar um Plano Estratégico porque quase todos os técnicos que lidam com o processo de planeamento a nível do Governo Distrito de Namaacha desconhecem os princípios do planeamento estratégico e pouco sabem da importância da existência de um Plano Estratégico de desenvolvimento numa Instituição.

Nesta forma de análise, não tendo um *Plano Estratégico*, o que o GDN procura fazer é garantir a prestação dos serviços aos cidadãos através dos planos táticos e operacionais. Com isso, pode-se dar por lícito afirmar que com os *Planos Táticos e Operacionais* é possível traçar um rumo de desenvolvimento para o Distrito de Namaacha, mas esse rumo tem apenas um horizonte temporal de curto e médio prazo.

Da nossa análise, foi possível constatar através dos relatórios de atividades que nos anos de 2006 a 2009, o GDN não levou acabo um conjunto de atividades e de ações de investimento direto de grande vulto que pudessem efetivamente ter um impacto significativo para as comunidades locais.

Efetivamente uma análise aos relatórios de atividades que o GDN desenvolveu durante o período em referência permitiu aferir que a planeamento visou garantir em certa

medida, o funcionamento pleno da máquina administrativa a nível local, não tendo, portanto, um impacto tão visível na persecução dos interesses da coletividade.

Como mostrado na seção 2.2 desta dissertação, para o Ministro de Planejamento e Desenvolvimento, a disponibilização dos sete milhões de meticais é uma clara demonstração de que o executivo aposta no Distrito como a base de planejamento e de desenvolvimento nacional. Ainda segundo o Ministro, este valor deve ser utilizado para o financiamento e implementação de empreendimentos sociais e econômicos que vão alterar para melhor a qualidade de vida das comunidades locais e contribuir para o combate à pobreza.

A disponibilização de recursos financeiros no âmbito do planejamento descentralização tem como fim último a promoção do desenvolvimento socioeconômico da comunidade do Distrito e visa fundamentalmente financiar projetos e iniciativas que são resultados das necessidades identificadas pela comunidade.

No entanto, no Distrito de Namaacha, há uma subversão dos objetivos da disponibilização daqueles fundos, pois, durante o período em alusão, aferimos que parte significativa desses recursos foi utilizada para o desenvolvimento de infra-estruturas institucionais do Governo Distrital (reabilitação das infra-estruturas do Governo Distrital, conclusão da sala de sessões do Governo Distrital, aquisição de meios informáticos, entre outros) não denotando para tal um verdadeiro impacto para o desenvolvimento das comunidades em nível local.

Um dos pressupostos determinantes para a promoção governativa é a existência de quadros qualificados que se ajustem às exigências da atividade de planejamento. O Governo do Distrito de Namaacha não dispõe de técnicos com pelo menos formação mínima na área de planejamento. Dos 77 funcionários do GDN, apenas cinco possuem a formação superior, somente quatro possuem a formação média e os restantes apenas a formação básica e primária, ou não possuem nenhuma formação.

Como refere Bacão (2011), a descentralização da atividade de planejamento para o caso do Distrito de Namaacha deveria ter sido acompanhada pela injeção de mão-de-obra qualificada, assim como pela capacitação dos técnicos ligados à área de planejamento:

No caso concreto do nosso Distrito, este processo devia ter sido acompanhado pelo recrutamento de funcionários formados, e não só, mas

também por ações de capacitação dos funcionários do Governo Distrital, sobretudo, os ligados a área do planejamento. Não temos planejadores de carreira, todos os técnicos estão tornando-se planejadores através do próprio processo de planejamento. Bacião (2011)

Com base nesta preocupante realidade podem ser traçados cenários dramáticos se tomarmos em consideração que a recente decisão governamental de descentralizar o planejamento vai exigir do Governo do Distrito uma elevada capacidade de planejar, monitorar e avaliar as atividades de empoderamento das comunidades locais, ou seja, um processo contínuo de capacitação das comunidades locais a fim de que possam participar de forma ativa e efetiva no processo de tomada de decisões sobre assuntos de seu interesse.

Segundo Macuane e Weimer (2003), o plano distrital de desenvolvimento é um instrumento de gestão do distrito. É um plano estratégico e não uma lista de necessidades. Sua ênfase reside em processos baseados numa visão comum dos problemas, potencialidades e de soluções. O programa de planejamento e financiamento Distrital focalizou três componentes operacionais, nomeadamente:

- ✚ Desenvolvimento do plano distrital de desenvolvimento, assumido como estratégico e no qual se pretende capacitar a administração distrital a usar, em prol do desenvolvimento distrital, de instrumentos nacionais de programação e do planejamento.
- ✚ Introdução de metodologias para a programação e desembolso eficientes de fundos através do ciclo anual de planejamento e governança assentes na participação.
- ✚ Promoção do dialogo e da participação comunitária nos processos de planejamento, implementação e monitoria dos programas e ações de desenvolvimento local.

Esta simbiose entre o planejamento e a participação cria as condições para o estabelecimento e aperfeiçoamento duma governança descentralizada em que o governo distrital e os atores locais unem-se, com base em uma visão comum de problemas e soluções, na construção do desenvolvimento, num processo proativo.

3.1 Forma de Planejamento alocada para Desenvolvimento dos Distritos e Orçamentos de Investimento de Iniciativa Local usados em Moçambique.

A ideia básica da presente análise é a de que uma adequada elaboração de uma estratégia de desenvolvimento econômico local e gestão pública têm que se apoiar nos seguintes pilares: (i) Planejamento; (ii) Transparência Orçamental; (iii) Fiscalização , Avaliação e Monitoria; e (iv) Responsabilidade.

A despesa do “orçamento de Investimento de Iniciativa Local” no distrito de Namaacha, de 2006 a 2008, foi de mais de três bilhões de meticais (cerca de 113 milhões de dólares). Infelizmente, na minha perspectiva, cometeram-se “erros na aplicação do dinheiro de investimento de iniciativa local” no âmbito da implementação do “Orçamento de Investimento de Iniciativa Local”, sendo que o grau de letalidade e a frequência com que aparecem na gestão dos fundos foram os principais critérios para escolher os erros que serão abordados nesta análise.

3.2 Processo de Planejamento

Para MATUS (1989), o Planejamento é uma *ferramenta de trabalho* utilizada para tomar decisões e organizar as ações de forma lógica e racional na formulação de políticas públicas, implementação, execução, monitoria e avaliação de políticas públicas, de modo a garantir os melhores resultados e a realização dos objetivos de uma sociedade, com os menores custos e no menor prazo possíveis.

Ou, como diz MATUS (1989), Planejamento é “o cálculo que precede e preside a ação”, em um processo permanente de reflexão e análise para escolhas de alternativas que permitam alcançar determinados resultados desejadas no futuro.

O primeiro e mais grave erro do processo de planejamento descentralizado e harmonizado é ignorar a importância de possuir um planejamento coerente com o objetivo pretendido. Qualquer ação requer o planejamento, pois é o ponto fulcral em qualquer atividade, sob pena de não se alcançar a meta pretendida, pois assume um papel preponderante, quer na obtenção de recursos, quer na orientação do processo de desenvolvimento.

A cultura de planejamento nas direções distritais ainda é muito frágil. Além disso, subsistem interpretações diferentes sobre os conceitos usados no planejamento. Na suposição de que cada distrito possui um “plano estratégico de desenvolvimento” onde estão contidas e definidas as prioridades do distrito aprovadas pelo conselho consultivo do distrito, não se planeja o uso do “Fundo de Orçamento de Investimento de Iniciativa Local” para a operacionalização das prioridades distritais visando à harmonização/alinhamento dos planos estratégicos setoriais e distritais.

Será que existe diferença entre as metas constantes do “plano estratégico de desenvolvimento do distrito” e os anseios propostos pelas comunidades nos projetos submetidos à aprovação para serem suportados com o “Fundo de Orçamento de Investimento de Iniciativa Local”? Será que o “plano estratégico de desenvolvimento do distrito” não pode conter ações estratégicas que visam à criação de postos de trabalho e produção de mais alimentos?

Em princípio, tanto o “plano estratégico de desenvolvimento do distrito” como os projetos comunitários submetidos ao conselho consultivo distrital para uso do “Fundo de Orçamento de Investimento de Iniciativa Local” não deveriam ser díspares em termos de objetivos, pois refletem os anseios da mesma comunidade, mesma localidade, mesmo distrito. O preço pago pela implementação de qualquer estratégia sem um planejamento prévia e harmonizado é muito alto.

A alocação do “Fundo de Orçamento de Investimento de Iniciativa Local para o desenvolvimento dos Distritos” aos distritos oferece-nos oportunidades de planejamento que devem ser mais bem utilizadas para garantir que os recursos públicos sejam usados de forma produtiva, priorizando a afetação dos mesmos em áreas com maior impacto na vida das comunidades.

Só poderemos utilizar de maneira eficaz e eficiente os fundos se conseguirmos conceber, ousar inovar, sermos persistentes e capazes de planejador de maneira participativa e com conhecimentos básicos. A lição é óbvia. Para um velejador que não sabe em que porto ancorar, nenhum vento ajuda.

3.3 Transparência orçamental

Nenhuma instituição consegue planejar e ou efetivar seus gastos sem possuir uma transparência orçamental. Não existe nenhum roteiro de procedimentos para a implementação

de projetos de geração de rendimentos, emprego e produção de alimentos que exija que para cada despesa constante da proposta de projeto a ser submetida à aprovação pelo conselho consultivo distrital exista um orçamento que reflita de forma transparente e objetiva as atividades propostas e que garanta maior eficácia e eficiência dos fundos, prevenindo a concorrência e sobreposição das ações implementadas de forma direta pelo Governo e das organizações da sociedade civil sob supervisão do Governo.

Por conta disso e de outras normas legais, cria-se uma verdadeira aversão à transparência orçamental. Aliás, a transparência orçamental nunca é vista como um processo que pretende organizar e facilitar a gestão, mas sempre um entrave à sua administração. O “Orçamento de Investimento de Iniciativa Local” deveria ser gerido por uma comissão de gestão como o instrumento que garante a credibilidade, viabilidade e reembolso dos créditos concedidos.

3.4 Fiscalização, Avaliação e Monitoria

De acordo com as informações veiculadas pelos órgãos de comunicação, a composição das equipes que têm efetuado a fiscalização, avaliação e monitoria da implementação do Planejamento Descentralizado dos “Fundos de Orçamento de Investimento de Iniciativa Local” é formada a partir de critérios políticos e não técnicos, não trazendo ao processo de fiscalização das atividades as melhores referências técnicas existentes, evidenciando-se ineficiente e sem compromisso com o impacto que as atividades possam gerar a nível comunitário.

Em geral, não se produzem indicadores de avaliação. E quando existem, poucas vezes são utilizados, resultantes da deficiente assistência técnica. Isto dificulta o acompanhamento da fiscalização das atividades pelas comunidades, pois as informações não são disponibilizadas nem tão pouco socializadas para todos.

Uma parte significativa da sociedade defende a alfabetização de todos os membros dos conselhos consultivos de modo a permitir que aqueles órgãos estejam dotados de recursos humanos com ferramentas técnico-científicas que lhes possibilitem fazer avaliações críticas não só dos projetos que aprovam, mas também de outras atividades ligadas à vida socioeconômica dos seus distritos, baseando-se no princípio de que cabe ao conselho consultivo decidir sobre todo um conjunto de políticas, no âmbito da iniciativa de

transformação do distrito em pólo de desenvolvimento. Além disso, os seus constituintes devem estar em condições de saber o que fazem.

3.5 Responsabilidade

É necessário também assegurar a capacitação e assistência técnica aos beneficiários do “Orçamento de Investimento de Iniciativa Local”. Deve-se estabelecer um regulamento a adotar que privilegie a inclusão, a nível nacional, em todos os distritos receptores dos fundos. Deve ser um modelo de um contrato-tipo que inclua um “termo de responsabilidade” que estabelece compromissos de responsabilidade onde os beneficiários, de forma coletiva ou individual e prevêem penalizações como a penhora de bens, entre outras medidas coercitivas, o compromisso de maior eficácia e eficiência no uso dos fundos, bem como a devolução dos valores recebidos nos prazos acordados de modo a gerar sustentabilidade e continuação da implementação da estratégia de desenvolvimento econômico local, leva em consideração o princípio de que o fundo se gera no ato da reposição dos recursos disponibilizados pelos beneficiários.

Torna-se também obrigatório o exercício da transparência nas ações desenvolvidas pelo conselho consultivo do distrito no âmbito do processo de seleção e aprovação dos projetos concorrentes pela disponibilização e publicação das informações relativas aos critérios de elegibilidade para aprovação dos projetos.

Há uma necessidade clara de que os fundos públicos devem ser usados baseados em princípios de moralidade, do combate à corrupção e do alcance de resultados concretos. Para tanto, é necessário que para além de que um “termo de responsabilidade” poderá condicionar que diversos beneficiários se sintam limitados e impedidos de usar os fundos de forma como desejarem, ter consciência da responsabilidade que pesa sobre eles, situação que obriga a um maior rigor na gestão do dinheiro, bem como a preocuparem-se com as formas rápidas de reembolso da dívida.

A existência de fragilidades na alocação dos “Fundos de Orçamento de Investimento de Iniciativa Local” não incrimina o papel que estes tem desempenhado no desenvolvimento do país, apesar da existência de fraca capacidade institucional. Confrontar, avaliar e reconhecer os próprios erros é tarefa fundamental para o aperfeiçoamento. Evitar tal exercício significa continuar repetindo os mesmos erros pela vida afora.

CAPÍTULO III – CONCLUSÃO

O debate que se levanta neste estudo, em torno do planejamento descentralizado para o desenvolvimento local em Moçambique como premissa indispensável dos OLE de escala distrital teve como objetivo primordial, analisar a preponderância do planejamento vista como mecanismo insuflador no processo do desenvolvimento dos distritos ou das comunidades locais, com maior participação no processo governativo no contexto da Descentralização, e na governança.

No que toca ao processo de planejamento a nível do GDN, por um lado, conclui-se que durante o período em alusão, o mesmo tomou em consideração os instrumentos de referência obrigatória e visou essencialmente resultados de médio e curto prazos, focalizando os aspectos de cada Setor, por outro, que o GDN não possui um *Plano Estratégico*, apenas elabora *Planos Táticos e Operacionais*, contrastando com o PPFD que preconiza a necessidade premente de os Governos Distritais elaborar Planos Estratégicos.

No que diz respeito ao impacto de Planejamento, a análise das prioridades do GDN no período em referência, permitiu-nos concluir que estas estavam fundamentalmente voltadas para a garantia da manutenção do funcionamento da máquina administrativa a nível local, não tendo, portanto, um impacto visível no bem-estar social das comunidades locais, ou seja, não tendo impactos sobre o seu desenvolvimento.

Da pesquisa foi ainda possível concluir que o processo de planejamento descentralizado a nível do GDN, levanta alguns constrangimentos, nomeadamente, falta de recursos humanos qualificados; subversão na aplicação dos fundos disponibilizados ao Distrito no âmbito da implementação do PPFD; e o fraco envolvimento das comunidades locais na gestão do processo de desenvolvimento o que vezes sem conta tem resultado na incapacidade de identificação de ações prioritárias e sobretudo, na elaboração de projetos que possam ser elegíveis ao financiamento.

A falta de participação de mão de obra com nível superior no distrito mostra a incapacidade da gestão para o desenvolvimento do distrito. No caso concreto de Namaacha, este processo devia ter sido acompanhado pelo recrutamento de funcionários formados, e não só, mas também por ações de capacitação dos funcionários do Namaacha local, sobretudo, os

ligados a área do planejamento. “Não temos planejadores de carreira, todos os técnicos estão tornando-se planejadores através do próprio processo de planejamento.”

É neste âmbito que percebemos que, o capital social é fortemente relacionado à participação política, mas estabelece um círculo virtuoso apenas com relação a certo tipo de participação política, aquela que aciona redes de relações, confiança social e normas de reciprocidade ou o capital social pode ser entendido como a união de duas ou mais pessoas que se organizam em associações com o objetivo de resolver os problemas locais. Ou seja, o capital social é interesse da coletividade, é a cooperação em oposição ao individualismo.

Chegamos igualmente à conclusão de que a participação da comunidade, através dos Conselhos Consultivos Distritais é incipiente e bastante suspeita, na medida em que, estes não dispõem de capacidade para a determinação das prioridades no contexto de planejamento para o desenvolvimento local a nível do Governo do Distrito de Namaacha. Em outras palavras, a comunidade está longe de alcançar a democracia deliberativa como definida por Cohen (1997), a saber: uma estrutura de condições sociais e institucionais que facilitará a discussão livremente entre os cidadãos, propiciando condições favoráveis de participação.

A justificativa que fornece o núcleo ideal de democracia deliberativa pode ser apreendida através de um procedimento ideal de deliberação política. A força da visão deliberativa e a sua concepção de decisões coletivas podem ser enunciadas segundo a idéia de comunidade política.

As condições que precisam ser satisfeitas pelos arranjos sociais e políticos no interior da configuração do Estado Moderno institucionalizam a justificativa deliberativa. A democracia deliberativa precisa assegurar as liberdades dos cidadãos modernos, logo se liga a concepção deliberativa às concepções do bem comum e da igualdade política.

Os dados da pesquisa confirmam a primeira hipótese de que “O Planejamento Descentralizado pode não permitir a coordenação e participação de todos os atores envolvidos na instituição de modo a garantir o Desenvolvimento Local do Distrito”.

Em relação à segunda hipótese também os dados do nosso estudo sugerem que “a implementação do Planejamento Descentralizado para o Desenvolvimento Local quando não

for acompanhada pelos recursos humanos qualificados, pode não assegurar o Desenvolvimento Local”.

Verificamos ainda, a fraca, cultura de planejamento nos governos dos distritos e fragilidade como caso do distrito de Namaacha. Além disso, subsistem interpretações diferentes sobre os conceitos usados no planejamento.

Na suposição de que cada distrito possui um “plano estratégico de desenvolvimento” onde estão contidas e definidas as prioridades do distrito aprovadas pelo conselho consultivo do distrito não se planeja o uso do “Fundo de Orçamento de Investimento de Iniciativa Local” para a operacionalização das prioridades distritais visando à harmonização/alinhamento dos planos estratégicos setoriais e distritais.

Em seguida constatamos a falta de empresas privadas, no distrito, aliada ao fraco envolvimento e apoio do setor privado na implementação de algumas atividades nos setores de estradas, águas e de educação tornam a prestação destes serviços mais difícil para as comunidades rurais mais recônditas.

Para o desenvolvimento do distrito de acordo com Sen (2000), uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além de variáveis relacionadas à renda. O desenvolvimento deve estar relacionado, principalmente, com a melhoria da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos. É fator incontestável na sociedade pós-industrial, a preocupação com a implementação de modelos de desenvolvimento social que diminua o grande “gap” existente entre ricos e pobres.

E analisando o processo de desenvolvimento local dos distritos em Moçambique, como caso de Distrito em estudo, necessitamos deste modelo proposto por Fauré e Hasenclever (2005), segundo o qual o Desenvolvimento Local é de uma certa maneira o encontro entre potencialidades localizadas, até então não exploradas, e iniciativas intencionais, proativas ou até mesmo voluntaristas dos atores tanto público quanto privados:

Cabe observar também que o processo da governança para o desenvolvimento do distrito de Namaacha requer uma harmonia das condições políticas do país. Como visto no capítulo 1, o conceito contemporâneo de governança não está mais limitado à condução

estatal, mas se aplica também ao governo, regulação e condução da sociedade por meio de instituições e atores sociais. Dessa forma, vários atores possuem o comando, cada um em sua área (mas com a finalidade em comum, formulação e implementação de políticas públicas). Nesse sentido, comando pode ser compartilhado por atores do governo e sociedade civil. Considerando a visão de Diniz (1997) de comando, o enfoque nessa dimensão pode se dar no modo pelo qual o governo exerce o comando nos processos de governança existentes e como se dá o envolvimento de atores da sociedade civil e do setor privado nesse aspecto.

Outra dimensão da governança se refere à capacidade de coordenação do Estado. Ela está relacionada à integração entre diferentes áreas de governo. A preocupação aqui é obter coerência e consistência das políticas de governo. Refere-se, de um lado, à capacidade de ajustes entre programas focalizados e setoriais e, do outro, o ajuste entre programas de maior alcance e programas de grande abrangência.

Além desses aspectos, coordenação implica, também, administrar conflitos de interesses de tal modo que os compatibilize com a racionalidade governativa, baseada em função de um projeto coletivo. Esse projeto coletivo corporifica o que Diniz (1997) denomina de interesse público, decorrente do esforço de compatibilizar as diversas e contraditórias demandas sociais. Isto significa que o sistema político e as elites governantes devem ser capazes de lidar com o dissenso e o conflito, através da negociação e o compromisso.

O desenvolvimento requer o planejamento que vai ao encontro das necessidades da população. Neste contexto verificamos que as diversas políticas que são implementadas em Moçambique nos últimos anos podem ser entendidas à luz do conceito de variedades de capitalismo, o qual refere-se às modalidades diversas de *interação estratégica* que as instituições desenvolvem, especialmente com outras instituições, as finanças e o mundo do trabalho, sob circunstâncias legadas pela presença de um elenco diferenciado de instituições, formais e informais, organizações e padrões culturais que, no ambiente nacional, definem as condições em que se verificam o aprendizado, a confiança e o poder de sanção dos atores sociais. (HALL e SOSKICE, 2010).

No que concerne à prestação de contas, os governos dos distritos em Moçambique mostram, fragilidade na sua prestação de contas e, fraca capacidade institucional como caso do Distrito em análise. Seria necessário neste caso criar normas de accountability para

melhorar a prestação de contas. Como visto no capítulo 1 desta dissertação, a *accountability* abrange relações em que uma agência pública ou um agente público tem, formalmente (por lei ou por decreto), que responder por suas ações.

Esta concepção implica a existência de uma rede de prestação de contas, formada pelas agências de controle e o Judiciário, formalmente encarregados de supervisionar ou aplicar sanções. Nessa concepção, o Judiciário é uma instituição-chave da *accountability*, uma vez que os agentes públicos acusados de transgressão têm que responder por seus atos perante os tribunais.

A descentralização em Moçambique está sendo muito importante para o país, ela permite o desenvolvimento das zonas Rurais, ou seja, províncias, Distritos e postos administrativos em território nacional e pode ser utilizada como uma estratégia de democratização da máquina pública. Por meio das unidades descentralizadas, podem-se estabelecer canais de comunicação com a sociedade, além de serem utilizadas como referência em processos de orçamentos participativos, além de ser um canal para implementar ações de caráter intersetorial, por meio da dimensão de serviços.

Neste caso, então, ela aparece como outra estratégia de governança que procura aproximar profissionais de diferentes setores e aproximá-los dos cidadãos. Desenvolvimento local e descentralização são processos distintos e relativamente independentes, embora quase sempre interligados e complementares.

A descentralização trata de um aspecto político institucional que decorre de decisões restritas à forma de organização da sociedade e da administração pública no trato das políticas e programas.

No entanto, a descentralização pode contribuir significativamente para o desenvolvimento local, resultante, normalmente, de iniciativas e capacidades endógenas das populações locais e municipais e suas instâncias político-administrativas.

Neste sentido, apesar de representar um movimento restrito e independente, a descentralização pode representar uma base importante para estimular e facilitar o desenvolvimento local, criando as condições institucionais para organização e mobilização das energias sociais e decisões autônomas da sociedade.

Desta conclusão podemos tirar como ilações dois aspectos passíveis de se constituir em temas para futuras investigações científicas, nomeadamente, a *capacitação institucional*, pois é imperioso que se capacite as Administrações Distritais com vista a fazer uma programação que vá ao encontro das reais necessidades das comunidades locais, assim como o empoderamento das comunidades locais para assumir o seu papel no âmbito da definição das prioridades de desenvolvimento local.

Finalmente, cabe observar que, em se tratando de um estudo de caso único, os resultados desta dissertação apontam para questões que devem ser verificadas por investigações posteriores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABDALA, M. *Elaboração e Implementação de Programas de Desenvolvimento Local: O Caso do Posto Administrativo da Bela Vista*. 40 p. Dissertação (Licenciatura em Administração Pública). UFICS/UEM, Maputo. 2001.
- ALFAICA, S. A. *Funcionário do distrito de Namaacha*, entrevista realizada no dia 24.02.2011, Namaacha.
- AMARAL, D. F. *Curso de Direito Administrativo*. Vol.I, 2 ed. Coimbra: Almedina, 2004.
- ANDRADE, M. M. *Introdução à Metodologia Científica*. 4 ed., São Paulo: Atlas, 1999.
- ANDION, C. *Análise de redes e desenvolvimento econômico local sustentável*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, vol 37, n. 5, set/ out 2003.
- ANÔNIMO. *Funcionario do Distrito de Namaacha*, Entrevista realizada no dia 24.02.2011, Namaacha.
- ARTUR, J. C. *Administrador Distrital*. Entrevista realizada no dia 24.02.2011, Namaacha
- ÁVILA, V. F de. *Educação escolar e desenvolvimento local: realidade e abstração no currículo*. Brasília: Plano, 2003.
- AVRITZER, L. ; PEREIRA, M. de L. D. *Democracia, Participação e Instituições Híbridas*. Revista Teoria e Sociedade, número especial. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2005. p. 16-41.
- BACIÃO, M. *O chefe da Repartição de Planeamento e Desenvolvimento Local do Distrito*, Entrevista realizada no dia 24.02.2011, Namaacha.
- BAGCHI, A. *“The developmental state under imperialism”* In: Jomo, K. S. (ed.), *Globalization under hegemony*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- BRASIL, F. *Território e Territorialidade nas Políticas Sociais*. In: RICARDO CARNEIRO e COSTA, B. (org.) *Gestão Social: O que há de novo?* BH. FJP, 2004, pp. 45-66;
- BENHABIB, S. *Sobre um Modelo Deliberativo de Legitimidade Democrática*. In: WERLE, Denílson Luiz.; MELO, Rúrion Soares (Org.). *Democracia Deliberativa*. São Paulo: Editora Singular, Esfera Pública, 2007 p.47-79

BOLA, M. H, *Assessor jurídico do administrador de Namaacha*. Entrevista realizada no dia 28.02.2011 Namaacha.

BOLETIM DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. *Decreto 15/2000, de 20 de Junho, Define os Mecanismos de Articulação entre os OLE e as Autoridades Comunitárias*. I Série, Publicação Oficial da República de Moçambique, Maputo, 2000.

BOLETIM DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE . *Lei 8/2003, de 19 de Maio, Estabelece os Princípios e Normas de organização, Competências e Funcionamento dos Órgãos Locais do Estado nos Escalões de Província, Distrito, Posto Administrativo e Localidade*. I Série, Número 20, Publicação Oficial da República de Moçambique, Maputo, 2003.

BOLETIM DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE . *Decreto 11/2005, de 10 de Junho, Regulamenta os Órgãos Locais do Estado*. I Série, Número, Publicação Oficial da República de Moçambique, Maputo, 2005.

BOLETIM DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE . *Decreto 5/2006, de 12 de Abril, Atribui Competências aos Administradores Distritais no âmbito da Gestão dos Recursos Humanos*. I Série, Número, Publicação Oficial da República de Moçambique, Maputo, 2006.

BOLETIM DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE . *Decreto 6/2006, de 12 de Abril, Aprova a Estrutura do Tipo da Orgânica do Governo do Distrital e seu Estatuto Orgânico*. I Série, Número 15, Publicação Oficial da República de Moçambique, Maputo, 2006.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. *Constituição da República de Moçambique*. Maputo, 2004.

BORBHAS, V. R. *Administração Hospitalar: princípios básicos*. 2 ed., São Paulo: CEDAS, 1998.

BUARQUE, S. C. *Metodologia de planejamento do desenvolvimento econômico local e municipal sustentável*. Brasília, junho de 1999. (Relatório do Projeto de Cooperação técnica INCRA/IICA).

_____, S. C. ; BEZERRA, L. *Projeto de desenvolvimento municipal sustentável-bases referenciais*. Dezembro de 1994. (Relatório do Projeto Árido)

- BUUR, L. *Peoples Party and People's Representation? Becoming member of the Mozambican nation-state project.* (s /l), 2008.
- BRUGUÉ, Q. e GOMÁ, R. *Las políticas públicas locales: agendas complejas rolem estratégicas e estilo relacional.* In. _(org) *Gobiernos Locales y Politicas publicas.* Barcelona: Editorial Ariel, 1998.
- CABREIRA, L C. de Q. *Administração Estratégica de Recursos Humanos: uma abordagem sinérgica.* São Paulo: FGV, 2006.
- CANHANGA, N. J. *Descentralização, Participação Comunitária e Desenvolvimento Minicipal: O caso do Município de Quelimane.* N. 322, Dissertação (Licenciatura Canhangá, Nobre de Jesus, Universidade Eduardo Mondlane, 2001).
- CASTELLS, M; e BORJA, J. “As cidades como atores políticos”. *Novos estudos CEBRAP – Dossiê Cidades,* São Paulo no 45, julho de 1996.
- CHANG, H. *Chutando a escada: estratégias do desenvolvimento um uma perspectiva histórica* São paulo, editora UNESP, 2004.
- CHAMBERS, R.. *Rural Appraisal: rapid, relaxed and participatory.* London: Institute of Development Studies, 1992.
- CHICHAVA, S. “Por que Moçambique é pobre?”. *Uma análise do discurso de Armando Guebuza sobre a pobreza.* In: II Conferência IESE: “Dinâmicas da Pobreza e Padrões de Acumulação Económica em Moçambique”. Maputo, 22 a 23 de Abril de 2009.
- CIRESP. *Estratégia Global da Reforma do Sector Público:2001-2011.* Maputo: Imprensa Nacional, 2001.
- CISTAC, G. *Manual de Direito das Autarquias Locais.* Maputo: Livraria Universitária, UEM, 2001.
- COMITÉ Económico y Social de Las Comunidades Europeas. *Dictamen sobre el desarrollo local en la política regional comunitaria.* Bruxelas: CES, 1995.
- CONYERS, D. H, P: *An Introduction to Development Planning in Third Word,* Chichester: John Wely and Sons, 1991.

- COHEN, J. *Deliberation and Democratic Legitimacy*. Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics. Cambridge: MIT Press, 1997.
- DINIZ, E. *Crise, Reforma do Estado e governabilidade*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- _____. *Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90*. In: DINIZ, Eli ; AZEVEDO, Sérgio de (Orgs.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília: UnB/ENAP, 1997, p.19-54.
- _____. *Governabilidade, governança e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma*. *Revista do Setor Público*, ano 47, volume 120, número 2. Mai-Ago 1996.
- GAUDIN, J. P. O Significado do Contrato nas Políticas Públicas. *Revista Teoria e Sociedade*, número especial, Belo Horizonte, março de 2005, p. 12-54.
- DOMINGUES, R. *Conceito e medição de desenvolvimento socioeconômico*. Disponível em: <<http://www.ronalddomingues.com/index.php?lang=2&s=economics&id=58>>. Acesso em: 16 junho. 2010.
- DOWBOR, L. A intervenção dos governos locais no processo de desenvolvimento. In: BAVA, Silvio.Caccia. (org.). *Desenvolvimento local, geração de emprego e renda*. São Paulo: Polis 1996.
- ERBER, F. *As Convenções do Desenvolvimento no Governo Lula: Um Ensaio de Economia Política*. Versão Modificada do Artigo Publicado na Revista Insight Inteligência, São Paulo, N° 44, Março de 2009.
- EVANS, P. *State-Society Synergy: Government and social capital in development*. Berkeley: IAS, 1997.
- FARIA F & ANA, C. *Descentralização e Cooperação Descentralizada em Moçambique*. 1999. Disponível em <<HTTP://www.ilo.org/public>>. Acesso em 20/10/2011.
- FAVREAU, L (1995). *Quartiers en crise: Centralisaion et Developpment Local en Milien Urban*. *Revue du CIRIEC*. Cooperative et development, Ottawa, v.26, n.2, 1994-1995.

- FIORI, J. L. (2004). “*Formação, expansão e limites do poder global*” In: FIORI, J.L (org), O Poder Americano. Petrópolis: Editora Vozes.
- FORQUILHA, S. C (2007). *Remendo o Novo no Velho: o Impacto das Reformas de Descentralização no Processo de Governança Local em Moçambique*. In: Conferência Inaugural do IESE “Desafios para Investigação Social e Económica em Moçambique. Maputo 19 de Setembro de 2007.
- _____ (2009). *Reformas de Descentralização e Redução da Pobreza num Contexto de Estado Neo-patrimonial. Um olhar a partir dos Conselhos Locais e OIIL em Moçambique*. In: II Conferência IESE, “Dinâmicas da Pobreza e Padrões de Acumulação Económica em Moçambique”. Maputo 22 a 23 de Abril de 2009.
- FRANCO, A. *Por que precisamos de desenvolvimento local, integrado e sustentável*. Separata do número 3 de: Século XXI Brasília: Instituto Millenium , 2000,p 1-61
- FRANCO, A. *Desenvolvimento local, integrado e sustentáveis dez consensuais*. Revista Proposta, Rio de Janeiro, nº 78, p 6-19, 1998.
- GAUDIN, J. P. O Significado do Contrato nas Políticas Públicas. Revista Teoria e Sociedade, número especial, Belo Horizonte, março de 2005, p. 12-54.
- GERSCHENKRON, A. *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge: Belknap Press, 1962.
- GOBIERNO, B. *Estúdios de economia, manual de desarrollo local*. Vitoria-Gasteiz: Departamento de Economia y Hacienda, 1994.
- GONZÁLEZ, R.. R. La escala local del desarrollo: definición de aspectos teóricos. IRevista de Desenvolvimento Económico, Salvador, ano 1, n. 1, nov. 1998.
- GOVERNO DO DISTRITO DE NAMAACHA. *Relatório de Actividades Realizadas pelo Governo do Distrito de Namaacha*. Namaacha, 2006.
- GOVERNO DO DISTRITO DE NAMAACHA. *Relatório de actividades realizadas pelo governo do distrito de Namaacha*, 2007.
- GRAHAM, J. Blease e tal. *Para Administrar uma Organização Pública*. São Paulo: Makron Books, 1994.

- HABERMAS, J. A *Inclusão do Outro. Estudos de Teoria Política*. São Paulo : Edições Loyola,2004.
- HADDAD, Paulo R. – Termo de Referência da Palestra sobre Cultura local e Associativismo In: Seminário do BNDES sobre Arranjos Produtivos Locais.Belo Horizonte, Outubro de 2004. P. 40 – 43.
- HALL, P; SOSKICE, David. An Introduction to Varieties of Capitalism, In: HALL, P. A. SOSKICE, D. (eds.), *Varieties of Capitalism: Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- HAMPTON, D. R. *Administração Contemporânea*. 3 ed. São Paulo: Makron Books, 1992.
- HASENCLEVER, L. e FAURÉ Y. A. *Caleidoscópio do Desenvolvimento Local no Brasil: Diversidade das Abordagens e das Experiências*. Rio de Janeiro: E-papers 2005.
- HAVERI, Arto. Strategy of comparative advantage in local communities, Publicado originalmente em OULASVIRTA, Lasse (ed.), “Finnish Local Government in Transition”, *Finnish Local Government Studies*, vol. 22, 1999.
- INOJOSA, Rose Marie. “Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade” Cadernos Fundap, Maputo, nº 22, 2001. P. 102-110. Maputo.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA DE MOÇAMBIQUE (INE) Disponível em: www.ine.gov.mz/censo2007 .Acesso em 20/10/2011.
- IPEA. Desenvolvimento,Estado, Planejamento e Políticas Públicas Brasília-DF: IPEA, 2009.Vol.1.
- JACOBI, P. *Prefeituras democráticas, movimentos populares e poder local: participação, cooptação ou autonomia?* Espaço e Debates, Brasília, vol. 11, maio/ago 1983, p. 65-68.
- JORNAL NOTICIA DE MOÇAMBIQUE. *Planejamento alocada para Desenvolvimento dos Distritos e Orçamentos de Investimento de Iniciativa Local usados em Moçambique*. Maputo, 31/05/2006.
- JONES, H. B. *Tecnico de Planejamento do Distrito de Namaacha*. Entrevista realizada no dia 04.03.2011, Namaacha.

- JUNQUEIRA, L. A. P. *Descentralização e intersetorialidade: a construção de um modelo de Gestão Municipal*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.32, p.6-14, 1998.
- LAITA ,E. V, *Tecnico de Planejamento de Governo Distrital de Namaacha*, Entrevista realizada no dia 24.02.2011, Namaacha.
- LAKATOS, E. M, MARCONI, M de A, *Metodologia do Trabalho Científico: Procedimento Básicos, Pesquisa e Relatórios e Publicações e Trabalho Científico*. 6. ed. São Paulo: Atlas 2001.
- LE MEUR, P.Y., *Décentralisation et développement local. Espace public, légitimité et contrôle es ressources*, Paris : GRET, 2003. (Document de travail n° 34).
- LE BOURLEGAT, C. A. *A Ordem local como força interna de desenvolvimento. Interações*. Revista internacional de desenvolvimento local, Campo Grande, n. 1.,set. 2000. P. 50-60.
- LEROY, J. Modelos de desenvolvimento em questão. In: COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. *A luta pela terra*. São Paulo: Paulus, 1997. p. 87-98.
- MACHADO, Márcio Pimenta. *Integrando Territórios: Fatores de Competitividade em Políticas de Públicas Desenvolvimento Local*. In: Conferencia Regional de ISTR para América latina y el Caribe, Salvador de Bahia, Brasil. 8 a 11 novembro de 2007. P.3 - 11.
- MACUÁCUA, A e JOSÉ, *Funcionária do governo do distrito de Namaacha*, Entrevista realizada no dia 24.02.2011 Namaacha.
- MACUANE. J. J. WEIMER Bernhard. *Governos locais em Moçambique: desafios de capacitação institucional*. Maputo: Ed. UEM, 2003.
- MAINWARING, S ; WELMA, Christopher. *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press (Oxford Studies in Democratization), 2003.
- MANIN, B. PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C. Elections and representation. In: MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C. (Org.) *Democracy, accountability and representation.*, Cambridge: Cambridge University, 1999. P.29 -54,

- MANOR, J. *Pacote Autárquico: As Promessas e as Limitações da Descentralização*. Maputo: PROL/MAE, 1998.
- MARAVALL, J. M. Accountability and manipulation. In: MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C. (Org.) *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999 p. 155 – 199.
- MARTINS, S. R. O. Desenvolvimento Local: questões conceituais e metodológicas. Interações - Revista Internacional de desenvolvimento local, Campo Grande, n. 5, 2000, P. 61-72.
- MARTÍN, J. C. Los retos por una sociedad a escala humana: el desarrollo local. In: SOUZA, M. A. *Metrópole e globalização: conhecendo a cidade de São Paulo*. São Paulo: CEDESP, 1999. P. 169-177.
- MATUS, C. *Adeus Senhor Presidente, Planejamento, Antiplanejamento e Governo*. Recife: Litteris, 1989.
- MARQUES, H. Homero; RICA, D; FIGUEIREDO, Gilberto Porto de; MARTÍN, José Carpio (orgs.) *Desenvolvimento Local em Mato Grosso do Sul: reflexões e perspectivas*. Campo Grande: UCDB, 2001.
- MAZULA, A.. Quadro institucional dos distritos municipais – apresentação In: MAZULA, A. et al. *Autarquias Locais em Moçambique. Antecedentes e Regime Jurídico*. Lisboa – Maputo: ed. UEM 1998.
- MÉDICI, André Cezar; MACIEL, Marco Cícero M. P. “A dinâmica do gasto social nas três esferas do governo: de 1980-92”, In: AFFONSO, R.B.A; SILVA, P.L.B (organizadores). *Federalismo no Brasil, Descentralização e Políticas Sociais*, São Paulo: Fundap, 1996.
- MENDONÇA, K. V ; PINHEIRO J. C. *Capital Social Como Fator De Desenvolvimento Local*. Seminário do Grupo de pesquisa: Agricultura Familiar e Rural, Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. Fortaleza, 20 a 23 de julho de 2008 p 5 – 16.
- MÉTIER. *Perfil da Descentralização em Moçambique: Por uma Governação Descentralizada (1975-2003)*. Maputo: Métier, 2004.

- MILANI, Carlos. Teorias do Capital Social e Desenvolvimento Local: lições a partir da experiência de Pintadas (Bahia, Brasil). In: *Capital social, participação política e desenvolvimento local: atores da sociedade civil e políticas de desenvolvimento local na Bahia*. Salvador:UFBA, 2005. (Relatório de Projeto da Escola de Administração da UFBA -NPGA/NEPOL/PDGS).
- MINISTERIO DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO & MINISTERIO DE FINANÇA. *Planejamento Distrital: estratégia de desenvolvimento*. Ed. MPD e MF, Maputo, Moçambique, 2007.
- MINISTERIO DE PLANEJAMENTO E FINANÇAS. *Plano de Implementação do Projecto: Programa de Planejamento e Finanças Descentralizadas*. Maputo 2005.
- MINISTERIO DE ADMINISTRAÇÃO ESTATAL & MINISTERIO DE FINANÇA. *Manual de Planejamento Estratégica: conceitos básicos e metodologias*. Vol.I. Ed. MAE e MF. Maputo, 2002.
- MOÇAMBIQUE, *Modelo nacional de desenvolvimento económico local para Moçambique e o papel das ADEL*. Maputo, 2003 (Projecto de documento da política nacional),_____: *Plataforma para o desenvolvimento económico local*, Maputo, 2004 (Projecto de documento).
- Morse, J. Designing funded qualitative research. In: DENZIN, NK; LINCOLN, YS Lincoln (Eds.) Handbook of Qualitative Research (pp. 220-235). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- NUVUNGA, A. Ajuda Externa, Governação e Desenvolvimento Institucional em Moçambique. Maputo: Ed. Nicholas Awortwi 2007.
- PAULA, Juarez de. *Uma Agenda para o Brasil* “In: “Uma Agenda de Desenvolvimento Humano e Sustentável para o Brasil do Século XXI”. Brasília: PNUD 2000.
- PNUD. *Relatório de Desenvolvimento Humano 1998: Paz e Crescimento Económico, Oportunidades para o Desenvolvimento Humano*. Maputo: PNUD, 1998.
- PORTUGUEZ, Anderson Pereira. *Agroturismo e desenvolvimento regional*. 2.ed. São Paulo: Hucitec, 2002.

- POUILLAUDE, A. *Gouvernance et developpement des micro-entreprises: Approche conceptuelle et methodologique*. Bordeaux: CED-Université Montesquieu Bordeaux IV, 1998. (Document de travail 25)
- PROENÇA, Carlos Sangreman, como analisar a Governança. ISEG: Lisboa, 1995. (Brief Papers n° 1/95, CESA),
- PRZEWORSKI, A. O Estado e o cidadão. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; WILHEIN, J.; SOLA, L. (Org.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Unesp; Brasília, ENAP, 1999, p. 325-359.
- PUTNAM, Robert D. *Rolando sozinho: capital social declinando na América*. In. *Jornal da democracia*, Rio de Janeiro, 6, (1): 65-78. 1995.
- REDDIN, Bill. *Eficácia na Gestão: Planeamento e Acção*. Lisboa: Clássica, 1998.
- RICOTTA, Giuseppe. Cooperativismo, associativismo e capital social. Ijuí, RS: UNIJUI, 2003 (Palestra proferida no Auditório da Unijui, no dia 21 de Julho de 2003).
- RODRIGUES, A. M ; SILVEIRA S. R. Análise dos Indicadores Socioeconômicos dos Municípios Mineradores e Não-Mineradores do Estado de Minas Gerais, *Revista de C. Humanas, Viçosa* Vol. 8, Nº 1, p. 51-68, Jan./Jun. 2008.
- ROSENAU, James N. “Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial”. In: Rosenau, James N. e Czempiel, Ernst-Otto. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Ed. UNB e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. Pg. 11-46.
- RUDIO, Franz Victor. *Introdução ao Projecto de Investigação Científica*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- SACHS, I. *Das coisas e dos homens: Teoria do Desenvolvimento a espera de sua revolução opernicana*. *Jornal da Ciência*, São Paulo, no. 1836, 23 de julho de 2001 . p. 8 -20.
- _____. *Desenvolvimento: Incluínte, Sustentável, Sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- SANTOS JUNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (orgs.) *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

- SANTOS, M H de C. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Por Constituinte. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, volume 40, nos 3, 1997. p. 335-376.
- SEN, A, “*Desenvolvimento como liberdade*”. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SHONFIELD, A. *Modern Capitalism: The Changing Balance of Public and Private Power*. London: Oxford University Press, 1965.
- SILVA, M. K. ; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi . Democratização e políticas públicas de desenvolvimento rural. In: SILVA, M.K; SCHNEIDER, S; MARQUES, P.E.M. (Org.). *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. 1 ed. Porto Alegre: Editora de UFRGS, 2004, v. 1, p. 1-252.
- SILVA , C. L, JÚNIOR, W. M. *Desenvolvimento socioeconômico local e reestruturação produtiva paranaense na década de 1990*. *Revista Campo Grande*, v. 9, n. 1, p. 29-43, jan./jun. 2008.
- SILVA, P.L.B.,M, M.A.B. *O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: Características e determinantes da Avaliação de programas e projetos*. Campinas:UNICAMP, 1996 (Caderno 48 do Núcleo de Estudos de políticas públicas),
- SILVA, G. M. Estruturas Organizacionais de Sistemas Produtivos Artesanais Municipais e Governança do Desenvolvimento Local. *Políticas Públicas. Revista de C. Humanas, Viçosa*, Vol. 8, Nº 1, p. 23-37, Jan./Jun. 2008.
- TEIXEIRA, Manuela. *O Professor e a Escola: perspectivas organizacionais*. Amadora: MCGraw-Hill, 1995.
- UNIDADE TÉCNICA DE REFORMA DO SECTOR PUBLICO. *Estudo sobre o Sector Público, o Processo de Políticas Públicas, a Estratégia de Descentralização e Desconcentração Institucional em Moçambique*. Maputo:UTRESP, 2002.
- UNIDADE TÉCNICA DE REFORMA DO SECTOR PUBLICO. *Programa da Reforma do Sector Público Fase II 2006-2011*.Draft para Consultas Públicas. Maputo:UTRESP, 2006.

- VALÁ, S. Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OILL): Caminhos para o Futuro. Maputo: DNPDR/MPD, 2009.
- VERHELST, T. G. O direito à diferença: sul-norte – identidades culturais e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Vozes, 1992.
- VLETTER, F. O Sector Micro Financeiro em Moçambique: Realizações, Perspectivas e Desafios; ed. MPD, Maputo, 2006.
- WESTPHAL, M. F. ZIGLIO, E. “*Políticas públicas e investimento: a intersectorialidade*”. [artigo científico]. Disponível em <http://www.cepam.sp.gov.br/pp_1/cepam30_07/pdf/Cap%205/2artigo%205%20%20Marcia%20e%20Erio%20Ziglio.pdf> Acesso em: 08/09/10.
- WETIMANE, F (2002). *Processo de Descentralização em Moçambique: Experiência de Mecuburi no Processo de Planeamento Distrital*: In: MACUANE, J. J. ; WEIMER, Bernhard. Governos Locais em Moçambique: Desafios de Capacitação Institucional. Maputo: Imprensa Nacional Universitária, 2003.
- YUNUS, M. Hacia un mundo sin pobreza. *Clube de Debate de la Universidad Complutense de Madrid*. Madri: Universidad Computense de Madrid, 1998.