



FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS – DCPAP
MESTRADO EM GOVERNAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Análise das implicações dos procedimentos e requisitos administrativos para o acesso ao
Fundo de Desenvolvimento Distrital - FDD (7 Milhões)
O caso do distrito de Mandlakaze (2009 - 2014)

Supervisor: Prof. Doutor Domingos do Rosário

Discente: Ruth Carla Beca

Maputo, Maio de 2017

**Análise das implicações dos procedimentos e requisitos administrativos para o
acesso ao Fundo de Desenvolvimento Distrital - FDD (7 Milhões).**

O caso do distrito de Mandlakaze

Dissertação apresentada em cumprimento parcial dos requisitos exigidos para a obtenção do grau de Mestre em Governação e Administração Pública no Departamento de Ciência Política e Administração Pública da Faculdade de Letras e Ciências Sociais, Universidade Eduardo Mondlane

Autor: Ruth Carla Liliana da Glória Beca

Supervisor: Prof. Doutor Domingos Manuel do Rosário (Professor Associado)

Maputo, 2017

O Júri			
O Presidente	O Supervisor	O Oponente	Data
_____	_____	_____	____/____/____

Conteúdo

Lista de Figuras e Quadros.....	5
Lista de Siglas e acrónimos.....	6
Declaração de Honra.....	7
Agradecimentos.....	8
Dedicatória.....	9
Resumo	10
Introdução.....	11
Contexto e construção da problemática.....	12
Hipótese.....	15
Debate conceptual.....	16
Conceito de Procedimento.....	17
Conceito de Pobreza.....	18
Conceito de Boa Governação.....	19
Objectivos.....	20
Objectivo Geral.....	20
Objectivos Específicos.....	20
Justificativa.....	21
Quadro teórico.....	23
Institucionalismo histórico.....	24
Institucionalismo da escolha racional.....	25
Institucionalismo sociológico.....	26
Metodologia da pesquisa.....	27
Limitações do Estudo.....	29
Estrutura do Trabalho.....	30
Capítulo I - Apresentação do objecto de Estudo: Mandlakaze.....	31
1.1 Localização geográfica.....	31
1.2 Divisão administrativa.....	31
1.3 Potencialidades do distrito.....	32
1.4 Caracterização sócio económica do Distrito.....	32
1.5 Posto Administrativo Sede.....	33
Capítulo II- Procedimento para o acesso ao FDD, uma realidade aparente no PA Sede.....	35
2.1 Actores e suas responsabilidades na gestão do FDD.....	35
2.1.1. Equipe Técnica Distrital e Conselho Consultivo Distrital.....	35

2.2.	Processo para a selecção de candidatos.....	37
2.3.	Apresentação do projecto para o acesso ao FDD: Uma obrigatoriedade sem relevância	39
2.4.	Critérios de selecção de candidatos.....	40
2.4.1	ETD sem visão estratégica nos estudos de viabilidade dos projectos	42
2.4.2	A falta de reembolso como mecanismo de defesa de interesses políticos.....	44
2.4.3	Fluxo de informação: quem sabe o que está a acontecer?.....	45
2.5	Impacto da Monitoria e supervisão dos projectos do FDD	47
2.6	Falta de procedimento ou defesa de interesses comuns	49
Capítulo III - Implicações da não observância dos procedimentos e regras para o acesso ao FDD (7 milhões)		50
3.1	Conceito e alcance da Sanção Disciplinar.....	51
3.1.1	Sanções disciplinares previstas na Lei de Trabalho.....	51
3.1.2	Conceito de sanção disciplinar	51
Conclusões e Sugestões.....		53
Referenciais bibliográficas		55
Anexo 1		61
Anexo 2.....		62
Anexo 3		66

Lista de Figuras e Quadros

Figura 1: Mapa do Distrito de Mandlakaze.....	31
Gráfico 1: Protagonistas na Elaboração de projectos.....	39
Gráfico 2: Reembolso dos Empréstimos no âmbito do FDD.....	44
Gráfico 3: Visitas de monitoria e apoio a implementação dos projectos.....	47
Quadro 1: Pesquisa de mercado e elaboração do orçamento.....	66

Lista de Siglas e acrónimos

BM - Banco Mundial

CCD - Conselho Consultivo Distrital

CCL - Conselho Consultivo Local

CCPA - Conselho Consultivo do Posto Administrativo

CL - Conselho Local

ETD - Equipe Técnica Distrital

FDD - Fundo de Desenvolvimento Distrital

LOLE - Lei dos Órgãos Locais do Estado

FDD - Fundo de Desenvolvimento Distrital

FL - Fórum Local

FRELIMO - Frente de Libertação de Moçambique

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

INE - Instituto Nacional de Estatística

MAE - Ministério da Administração Estatal

MAEFP - Ministério da Administração Estatal e Função Pública

MF – Ministério das Finanças

MP – Manual de Procedimentos

MPD – Ministério de Planificação e Desenvolvimento

OE Orçamento do Estado

OIIL - Orçamento de Investimento de Iniciativa Local

PARP - Plano de Acção Para a Redução da Pobreza

PDD - Plano de Desenvolvimento Distrital

PNUD - Programa das Nações Unidas para O Desenvolvimento

PES - Plano Económico e Social

PRES - Programa de Reabilitação Económica e Social

SB - Secretário do Bairro

Declaração de Honra

Declaro que esta Dissertação de Mestrado é da minha autoria, nunca foi apresentado na sua essência para obtenção de qualquer grau académico, e é resultado da minha investigação pessoal, estando indicado no texto e na bibliografia as fontes utilizadas.

Ruth Carla Liliana da Gloria Beca

Maputo, Maio de 2017

Agradecimentos

Minha imensa gratidão ao meu supervisor, Prof. Doutor Domingos do Rosário, pelo profundo apoio e dedicação com o qual supervisionou o meu trabalho. Pelas críticas e sugestões que foram alimentando e dando forma a elaboração desta dissertação.

Agradeço a todos os docentes que contribuíram para a minha formação, em especial ao Prof. Doutor José Jaime Macuane, Prof. Doutor José Tomo Psico, Prof. Doutor Carlos Sotomane, Prof. Doutor Cláudio Artur Mungói, Prof. Doutor Salvador Forquilha, Prof. Doutor Eduardo Siteo.

Agradecimentos especiais para os meus pais Adélia e Armindo Beca, para os meus filhos Carla e Enoque, pela paciência e compreensão das minhas ausências, ao meu irmão Sílvio Beca pelo apoio e dedicação, para o Prof. Doutor Carlos Manuel, muito obrigado.

Enoque meu esposo, obrigado pela compreensão e apoio que sempre me dá.

Dedicatória

Dedico este trabalho em particular aos meus filhos Carla e Enoque que me incentivaram a realizá-lo, ao Enoque meu esposo e aos meus pais Adélia e Armindo Beca.

Resumo

Moçambique é um dos países menos desenvolvidos do mundo e a maioria dos moçambicanos vive numa situação de pobreza. À luz dessa realidade, vários programas têm sido desenvolvidos e levados á cabo em prol da erradicação da pobreza absoluta. Mas para que estes programas surtam o efeito é importante analisarmos como eles são geridos e qual é o impacto no desenvolvimento das comunidades, seus destinatários últimos. Nisso, o presente estudo visa reflectir sobre as implicações dos procedimentos e requisitos para o acesso ao Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD). Ele orientou-se pela teoria neo-institucionalista na sua perspectiva de escolha racional.

O trabalho empírico foi desenvolvido no Posto Administrativo Sede do distrito de Mandlakaze. A análise revelou que existem muitas fragilidades e lacunas no processo de acesso ao Fundo e na sua implementação. Ficou evidente a dificuldade que o Governo distrital tem em reaver o dinheiro emprestado. Por um lado, os beneficiários dos projectos não estão a reembolsar devidamente os empréstimos, colocando em risco a rotatividade do fundo. Por outro, os Governos Distritais e os Conselhos Consultivos (CC's) não têm capacidade e nem conhecimento suficiente para gerir esquemas de crédito de grande impacto. Portanto a recomendação que se levantou é que se avalie a possibilidade do governo distrital trabalhar em parceria com as instituições de crédito e sociedades financeiras locais, ficando estas encarregues de efectuar os desembolsos e reembolso do fundo pois possuem ferramentas adequadas para a recuperação do crédito, o que garantiria a rotatividade do fundo e contribuiria para promover a inclusão económica e social da população no desenvolvimento local.

Palavras-chave: Fundo de Desenvolvimento Distrital, Procedimentos administrativos, Pobreza, Governança local e institucionalismo da escolha racional

Introdução

Moçambique tem testemunhado uma crescente onda de desenvolvimento e implementação de programas, estratégias e políticas de descentralização da administração do Estado. O Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIIL) em 2006, surgiu nesse contexto com a finalidade de induzir transformação na economia rural e contribuir para fazer do distrito o efectivo polo de desenvolvimento do País e aumentar o nível do bem-estar da população moçambicana. Mais tarde, em 2009, o OIIL foi transformado em Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD), pelo Decreto nº 90/2009 Conselho de Ministros do Governo de Moçambique, como uma instituição pública, dotada de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira. O FDD visa estimular o empreendedorismo, a nível local, de pessoas pobres, mas economicamente activas e que não tem acesso ao crédito bancário e transferir a responsabilidade da sua gestão para os órgãos locais, administradores dos Distritos, chefes dos Postos Administrativos e das Localidades e comunidades, através dos Conselhos Consultivos Locais (CCL's).

O presente trabalho procura reflectir sobre a gestão deste FDD “vulgo 7 Milhões”, no impacto que o cumprimento ou não dos procedimentos e dos requisitos exerce no acesso ao financiamento e no seu melhor uso no combate a pobreza. O uso de procedimentos é fundamental em todos os domínios pois permite que a execução de qualquer actividade seja feita de uma forma padronizada e sistematizada de modo a garantir eficácia, eficiência e transparência na prestação de serviço ao público. A eficácia, eficiência e a transparência são dimensões da boa governação que é considerada como factor indispensável na promoção da estabilidade social e do desenvolvimento.

É neste contexto que iremos apresentar e discutir a teoria neo-institucionalista nas suas três vertentes para elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos e para analisar as eventuais razões que levam a que certos actores pautem sua conduta nesta ou naquela direcção. Na prática, um processo de institucionalização envolve padronização de comportamentos sociais. De acordo com North (1990), instituições são a estrutura na qual as interacções humanas ocorrem, regulam o comportamento por meio de regras escritas formais e códigos de conduta tipicamente não escritos que são a base e suplementam as regras formais, i.e, o que os indivíduos são proibidos de fazer e, algumas vezes, sob que circunstâncias alguns indivíduos são permitidos realizar certas actividades.

Contexto e construção da problemática

Moçambique é um dos países menos desenvolvidos do Mundo. Em 2015 ocupava a posição 180^a numa lista de 188 países na classificação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e com 54% da sua população a viver abaixo da linha da pobreza nacional¹. O país tem cerca de 25 milhões de habitantes dos quais mais de 70% da população vive em zonas rurais e se dedica basicamente da agricultura, é constituído por 11 províncias que são divididas em 151 distritos e em 414 postos administrativos, INE (2014)

De acordo com IDH, a agricultura praticada no país é ainda rudimentar e de subsistência com recursos a instrumentos de trabalho rudimentares, vulnerável a catástrofes naturais e intempéries de vária ordem (secas, inundações, ciclones, conflito político - militar). A pobreza constitui desde sempre uma grande preocupação para o governo. Logo após a independência em 1975, o país viu-se mergulhado em uma crise política, económica e social exacerbada com a subida vertiginosa dos preços do petróleo e das taxas de juro, Scott et. al (2011). Estas situações, entre outras, levaram com que Moçambique solicitasse ajuda à comunidade internacional e uma das condições explícitas da ajuda era que Moçambique adoptasse um Programa de Reabilitação Económica (PRE) em 1987, Hanlon & Smart (2008).

Volvidos dois anos após a implementação do PRE, e porque a incidência da pobreza continuava bastante elevada, o PRE foi redimensionado e incluso a componente social, o Programa de Reabilitação Económica e Social (PRES), que visava essencialmente reduzir os níveis da pobreza e promover o bem-estar dos Moçambicanos, com ênfase na promoção da auto-suficiência alimentar no sector familiar através da disponibilização de implementos agrícolas e sementes, apoio a produção do sector informal, recuperação de pequenos regadios, Assembleia da República (2007).

A dimensão da pobreza em Moçambique exige o empenho não só do Estado, mas também da Sociedade Civil e parceiros de cooperação, etc. (Governo de Moçambique, 2006). À luz dessa premissa, várias acções e programas têm sido desenvolvidos para a erradicação da pobreza absoluta em Moçambique, de entre elas estacam-se: a Estratégia de combate a pobreza (2001-2005), a Estratégia de desenvolvimento rural (2007-2009),

¹ Dados do Relatório do Desenvolvimento Humano 2015

Estratégia da revolução verde (2007), Plano de Acção de Produção de Alimentos (2008), entre outras.

A par com estes programas e em consonância com o Programa Quinquenal do Governo (PQG) (2005-2009), Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (2006-2009), PARPA II e a Estratégia de Desenvolvimento Rural (EDR) 2005-2009, Planos Económicos Sociais (PES anuais), entre outros, o Governo de Moçambique dinamizou um plano para o combate a pobreza alocando aos distritos, um Fundo de Investimento de Iniciativas Locais (FIIL) vulgarmente designado por Sete Milhões. Este fundo constitui um mecanismo para materializar a visão, objectivos estratégicos e as prioridades constantes nos instrumentos de Políticas e Estratégias, e ainda de acordo com Sande (2011:210) o fundo visava generalizar a experiência de descentralização dos programas pilotos e concretizar a implementação da Lei 8/2003, Lei dos Órgãos Locais de Estado (LOLE)² e o respectivo regulamento (RELOLE)³.

Em 2006, o Governo aprovou o Orçamento de Investimento de Iniciativas locais (OIIL) criado pela Lei nº, 12/2005 de 23 de Dezembro, com a finalidade de induzir transformação na economia rural e contribuir para fazer do distrito o efectivo polo de desenvolvimento. Mais tarde, em 2009, o OIIL foi transformado em Fundo Distrital de Desenvolvimento (FDD), pelo Decreto nº 90/2009 do Conselho de Ministros do Governo de Moçambique, como uma instituição pública, dotada de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira. O FDD visava estimular o empreendedorismo, a nível local, de pessoas pobres, mas economicamente activas e que não tem acesso ao crédito bancário. (Decreto 90/2009). Para Forquilha (2009:32), a incorporação destas experiências na LOLE e no seu regulamento visava não só a institucionalização de mecanismos de participação local e sua integração no exercício mais vasto de planificação distrital mas também, proporcionar recursos financeiros a partir do orçamento do Estado (e de doadores) tornando significativa a planificação participativa no desenvolvimento local, Orre e Forquilha (2012:174).

De acordo com o então Presidente da República,

² LOLE – Lei sobre os Órgãos Locais do Estado (estabelecida pela Lei N. 8/2003 de 19 de Maio que estabelece princípios e normas de organização, competências de funcionamento dos Órgãos Locais do Estado nos escalões da província, distrito, posto administrativo e de localidades)

³ RELOLE: Regulamento da Lei de Órgãos Locais de Estado, pelo decreto 11/2005, de 10 de Junho

“Esta iniciativa tem como grupo alvo os nossos compatriotas pobres que tem neste fundo a sua única alternativa para gerar comida, emprego e renda, que através do reembolso irão permitir que outros pobres tenham acesso a este recurso e, ao mesmo tempo aumentem a capacidade de empréstimo a mais pobres”, Guebuza, A. (2009:25/30).

Apesar do optimismo do Presidente da República, a filosofia, directrizes e motivação da iniciativa não estiveram sempre claras para os beneficiários nem para os técnicos e funcionários seniores do Estado, Sande (2011); ainda mais porque não havia clareza nem normas que acompanhassem os gastos do OIIL, Orre e Forquilha (2012:177) citado por MPD (2008). A expectativa era que o Fundo fosse alocado a projectos de infra-estruturas locais, de acordo com as prioridades distritais, como forma de materializar o Plano Económico e Social e o Orçamento Distrital - (PESOD 2006).

Foi neste contexto que muitos distritos gastaram a primeira parte dos “7 Milhões” para financiar a construção de infra-estruturas distritais como postos policiais, casas de funcionários públicos nos distritos, pontes, unidades sanitárias, escolas, armazéns, represas e diques de irrigação, entre outras infra-estruturas públicas, Rafael (2008) citado por Sande (2011:211), e conforme lhes interessava - Orre e Forquilha (2012: 175). O uso dos “7 Milhões” gerou uma polémica no seio do governo, nos beneficiários e na sociedade em geral. O governo central acusava as administrações distritais de terem feito um “desvio de fundos” para financiar iniciativas locais das administrações distritais (infra-estruturas sociais, económicas e públicas) em vez de actividades produtivas privadas. Por outro lado, as administrações distritais argumentavam que o foco do investimento em infra-estruturas públicas era vital para a dinamização dos distritos e para a redução da pobreza e, por isso, prioritário, Forquilha (2010).

De acordo com o (MPD, 2008) citado por Orre e Forquilha (2012:175), a má aplicação do fundo parece ter irritado ao Presidente Guebuza que nos meados de 2006 estabeleceu que este fundo deveria ser usado em situações específicas, nomeadamente: i) criação de emprego, ii) geração de rendimentos e ii) produção de alimentos. O fundo deveria ser usado para estimular directamente as actividades económicas, através da inserção do dinheiro em projectos e que os beneficiários de projectos receberiam financiamento em forma de empréstimo – A medida que os devedores reembolsassem os valores, este seriam distribuídos de forma rotativa para outros beneficiários.

Em resposta às fraquezas conceptuais e conflito de orientações acerca dos “7 Milhões”, foram introduzidas modificações importantes mesmo a partir de finais de 2006, i) foram estabelecidos critérios de diferenciação e respectivos pesos na alocação de recursos aos distritos, a partir do OE de 2007, que se baseiam na (a) densidade populacional - 35%, (b) índice de pobreza distrital - 30%, (c) extensão territorial do distrito - 20% e (d) capacidade de colecta de receitas fiscais - 15% MPD, (2009); ii) foram clarificados os objectivos e tipos de acções e actividades que devem ser financiadas com os fundos dos “7 Milhões” (produção de comida e geração de renda em actividades de pequena escala por famílias pobres, individualmente ou em forma de associação), iii) o orçamento distrital foi reforçado para financiar investimento em infra-estruturas públicas, com o objectivo de reduzir a pressão sobre os “7 Milhões” e evitar desvios de aplicação e ao mesmo tempo, permitir que certas infra-estruturas básicas sejam construídas para complementar os “7 Milhões” e para melhorar as condições de acesso a serviços públicos no geral.

Neste sentido, podemos colocar várias questões: Qual é o impacto que o cumprimento ou não dos procedimentos e dos requisitos exerce no acesso ao financiamento? Será que o cumprimento dos requisitos contribui para uma melhor transparência na alocação dos fundos e por conseguinte a uma melhor gestão e cumprimento dos objectivos pelos quais o fundo foi criado? Será que o novo contexto, filosofia e directrizes na utilização dos 7 Milhões foram cumpridos?

Hipótese

Hipoteticamente, avançamos que:

O não cumprimento dos requisitos e procedimentos de acesso ao financiamento dos 7 milhões por parte das estruturas locais impede a aplicação eficaz deste recurso no combate a pobreza e enfraquece os mecanismos de governação local.

Nesta hipótese foram avançados três conceitos chaves que mereceram a nossa reflexão (procedimentos, pobreza e governação) pois são fundamentais para a nossa análise.

Relação entre variáveis

O não cumprimento dos requisitos e procedimentos (*Variável Independente 1*) de acesso ao financiamento dos 7 milhões por parte das estruturas locais impede a aplicação eficaz deste recurso no combate a pobreza (*Variável Dependente 1*) e enfraquece os mecanismos de governação local (*Variável Dependente 2*).

Conceito	Dimensão	Variáveis	Indicador
Procedimentos	<ul style="list-style-type: none">• Ética• Garantia Segurança	Procedimento	<ul style="list-style-type: none">• Critérios de elegibilidade pouco claros.• Funcionários não preparados para exercerem as tarefas designadas
Pobreza	<ul style="list-style-type: none">• Social• Material	Pobreza	<ul style="list-style-type: none">• Exclusão social• Falta de dinheiro• Falta de clareza nos critérios de selecção de pessoas para adesão ao fundo
Boa Governação	<ul style="list-style-type: none">• Participação• Responsabilização• Transparência	Governação	<ul style="list-style-type: none">• Fraca observância de regras e procedimentos na escolha de candidatos e de projectos, de acordo com a sua pertinência e prevalência de impunidade face aos desvios das normas estabelecidas.

Debate conceptual

Nesta secção procuramos definir os três conceitos operacionais da hipótese (procedimentos, pobreza e governação) e evidenciar a necessidade da sua aplicabilidade neste trabalho. Para que os procedimentos produzam o efeito para o qual foram estabelecidos, é necessário que estejam alicerçados em princípios e regras que garantam uma melhor eficiência, transparência e responsabilização na prestação de serviços. Portanto, apesar de se tratar de conceitos aparentemente distintos existe uma relação de interdependência e de complementaridade entre eles.

Conceito de Procedimento

Procedimento é a maneira de fazer ou agir, de conduzir o processo. É o modo de aperfeiçoar o exercício de determinadas actividades administrativas. Na concepção da Dos Santos (2000) toda a experiência administrativa tem um modo próprio de ser aperfeiçoado, quando este se realiza por uma sucessão de actos encadeados e vinculados a fim específico.

Figueiredo (2003) define o procedimento como o caminho a ser percorrido pela administração a fim de cumprir determinadas formalidades sequenciais para chegar ao acto final. Esta definição é corroborada por Rocha (2012) que defende que o procedimento é a descrição sistematizada e padronizada de uma actividade, com o intuito de garantir/atingir o resultado esperado por ocasião de sua realização, livre de variações indesejáveis”.

Colenghi (1997) citado pela ReLAIInEP⁴ (2014) concorda com os autores citados, e acrescenta que o procedimento é responsável por garantir o alcance do resultado desejado, minimizando os desvios na realização das actividades operacionais, descrevendo todos os passos dos processos, com o intuito de adquirir a qualidade.

As definições e concepções dos autores a cima mencionadas vêm fundamentar na lei de procedimentos administrativos que define o procedimento administrativo como a sucessão ordenada de actos e formalidades com vista a formação e manifestação da vontade da administração pública ou a sua execução. Esta lei estabelece os princípios de actuação da Administração pública e normas de defesa dos direitos e interesses dos particulares (*Lei n. 14/2011*)

Colenghi (1997) sugere que os procedimentos devem ser acompanhados pelos seguintes princípios de modo a que sejam aplicados correctamente e atinjam os benefícios desejados:

- Organização focada no cidadão/utente;
- Liderança;
- Envolvimento das pessoas;
- Introdução das regras e procedimentos;

⁴ Revista Latino-Americana de Inovação e Engenharia de Produção Vol. 2, n. 3. jul./dez. 2014

- Aproximação sistemática a regras de gestão;
- Melhorias contínuas;
- Aproximação de facto, aos processos de decisão;
- Benefícios recíprocos nas relações com fornecedores

De acordo com os conceitos a cima mencionados podemos concluir que procedimento é a acção de proceder ou o método de executar alguma coisa de forma padronizada visando melhorias na execução, qualidade e no cumprimento de metas. Trata-se do conjunto sequencial de acções, que permitem realizar um trabalho de forma correcta, coerente e flexível para melhor atender as necessidades dos usuários.

Conceito de Pobreza

A pobreza é uma questão de privação, afectando o bem-estar das pessoas. As privações de que sofrem os indivíduos em condição de pobreza são variadas e podem ser analisadas sob diferentes pontos de vista que se complementam mais do que se opõem.

Na Declaração das Nações Unidas emitida na Cimeira Mundial sobre o Desenvolvimento Social, em Copenhaga, em 1995, a pobreza foi vista como um problema complexo e multidimensional, com origem tanto no âmbito nacional como no internacional e está indissolúvelmente ligada à falta de controlo sobre os recursos: terra, conhecimentos, capital e relações sociais. Os que carecem desses recursos são facilmente esquecidos por quem tem de formular as políticas. *(Resolução sobre as Prioridades da União Europeia na Cimeira Mundial sobre o Desenvolvimento Social - Copenhaga, Março de 1995)*

O PARPA I define a pobreza em Moçambique como a “incapacidade dos indivíduos de assegurarem para si e os seus dependentes um conjunto de condições básicas mínimas para a sua subsistência e bem-estar, segundo as normas da sociedade (Governo de Moçambique, 2001:11). Nas últimas décadas, a definição da pobreza expandiu-se abarcando aspectos referentes à falta de poder, isolamento, vulnerabilidade, exclusão social entre outros. É neste contexto que no PARPA II, a pobreza é definida como “Impossibilidade por incapacidade, ou por falta de oportunidade de indivíduos, famílias e comunidades de terem acesso a condições mínimas, segundo as normas básicas da sociedade (Governo de Moçambique, 2006:8). Esta definição parece adequar-se mais ao

contexto moçambicano por trazer também o elemento falta de oportunidade dos indivíduos de terem o acesso a condições básicas, falta de participação entre outros.

Para a presente dissertação o conceito de pobreza que vai ser usado será o do PARPA II por trazer os elementos que reflectem mais com o contexto moçambicano e por estar em linha com a discussão proposta.

Conceito de Boa Governação

O Banco Mundial (1992) defende que a governação é fundamental para criar um ambiente sustentável que estimula um desenvolvimento equitativo, é um complemento essencial para políticas económicas sustentáveis.

Governação é um termo amplo e aplica-se em várias esferas da sociedade. No sentido mais lato a Governação significava governar, dirigir e é o processo através do qual as decisões são tomadas e implementadas. A governação implica regras, disciplina, autoridade e o cumprimento das regras. Kjaer (2004) esclarece que o conceito de boa governação foi introduzido pela agenda do Banco Mundial em 1989 para explicar porquê um número considerável de países não consegue se desenvolver, apesar de terem adoptado políticas neoliberais de ajustamento estrutural impostas pelo Fundo Monetário Internacional. O autor define Governação como orientação, estabelecimento de regras de jogo/ formulação, implementação e avaliação de regras políticas.

E a Boa Governação segundo o (MASC,⁵ s/d 22) é um conjunto de normas de condutas ou de gestão de uma determinada organização ou instituição. Na boa governação é considerada a habilidade de: (i) garantir a transparência e participação; (ii) providenciar a eficácia e eficiência na prestação de serviços ao público; (iii) promover o bem-estar e criar um clima favorável para o crescimento económico.

Para outros autores como CIP⁶ (2009:9) a boa governação implica: (i) processos de decisão claros a nível das autoridades públicas; (ii) instituições transparentes, responsabilizáveis, eficazes e democráticas primadas do direito na gestão e na distribuição dos recursos; (iii) diálogo aberto com os intervenientes sociais e económicos e outras organizações da sociedade civil; (iv) elaboração e aplicação de

⁵ MASC - Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil

⁶ CIP – Centro de Integridade Publica

medidas para combater a corrupção, promover a segurança do Estado e das pessoas assim como o cumprimento dos direitos humanos; (v) colaboração efectiva entre os sectores públicos e privados. Uma outra consequência importante da boa governação, segundo o CIP (2008:11), é a maior integridade das instituições e processos de gestão da coisa pública, no sentido de se garantir o respeito das regras existentes dentro as instituições, de evitar o abuso de poderes e, de forma mais geral, a corrupção.

Portanto, a boa governação surge como instrumento de institucionalização da governação, e é considerada como factor indispensável na promoção da estabilidade social e do desenvolvimento, CIP (2008). De um modo geral, podemos concluir que a Governação e a Boa Governação se relacionam na medida em que a Governação desenvolve estruturas para o estabelecimento de regras e procedimentos para o exercício do poder, a boa Governação é um pré requisito importante para garantir que o exercício do poder seja feito por meio de normas de condutas ou de gestão que garantam a transparência, participação, eficácia e eficiência na prestação de serviços ao público, promovendo o bem-estar e um clima favorável para o crescimento económico.

Objectivos

Objectivo Geral

O objectivo geral desta pesquisa é analisar as implicações dos procedimentos e dos requisitos administrativos para o acesso FDD e no seu melhor uso no combate a pobre.

Objectivos Específicos

- Verificar os mecanismos e oportunidades de acesso ao FDD;
- Descrever os critérios de selecção de candidatos e de projectos para o acesso ao fundo;
- Identificar os principais constrangimentos e desafios enfrentados no acesso ao FDD.

Justificativa

O tema dos sete milhões, ou FDD tem sido amplamente abordado como uma maneira adequada de promover inclusão económica, social e política. Apesar dos recursos do fundo serem insignificantes, existe demasiada expectativas e especulações sobre a eficácia e ou eficiência deste Fundo na redução da pobreza e no aumento de produção nas zonas rurais.

Com a presente dissertação pretende-se compreender até que medida a não aplicação de procedimentos relativos a alocação do FDD impede o alcance dos objectivos para os quais este Fundo foi estabelecido. Entendemos que este fundo tem um enorme potencial para causar profundas mudanças na vida das comunidades rurais, em particular para pessoas pobres, que de outro modo não teriam como financiar as suas iniciativas económicas para a produção de mais comida e geração de mais postos de trabalho, para sair da sua condição de pobre.

A escolha deste tema foi motivada primeiro, pelo facto de existir um conjunto de interrogações e lacunas em volta da elegibilidade deste Fundo, pois tem-se verificado uma enorme procura para o acesso aos recursos sem se observar os requisitos de elegibilidade estabelecidos quer por parte dos possíveis beneficiários e/ou por parte do CCL, ETD e do CCD - órgão que aprecia e aprova as candidaturas e projectos. Segundo, pelo facto de a maioria dos estudos debruçarem-se sobre a componente desenvolvimentista do FDD tais como o combate à pobreza e à escassez de alimentos, bem como o fomento do desenvolvimento económico local, sem observar para a importância dos procedimentos e normas de funcionamento estabelecidas que são a base para a eficácia do processo. Terceiro, para contribuir para o enriquecimento da literatura sobre o FDD “7 milhões” e, de alguma forma, esclarecer as lacunas em volta deste fundo.

A escolha do distrito de Mandlakaze foi movida primeiro, pelo facto de existir um índice muito elevado de analfabetismo, 53% da população activa daquele distrito (15 - 64 anos) não sabe ler e nem escrever em nenhuma língua e conseqüentemente não tem condições de elaborar projectos elegíveis para o financiamento; segundo, por se tratar de um distrito economicamente pobre, 69% dos agregados tem uma faixa de rendimento mensal inferior a 2.000 MT, encontrando-se assim abaixo da linha da pobreza, MAE (2005), no entanto, este distrito é um dos poucos no país que possuía uma indústria de

processamento de caju que constituía fonte de rendimento para a população daquele distrito e não só. A guerra de desestabilização aliada a medidas liberalizadoras introduzidas pelo BM, (na década de 90), para a exportação de castanha de caju em bruto perturbaram severamente o sector o que resultou no encerramento da fábrica e empurrou milhares de trabalhadores para o desemprego. O impacto social e económico foi grave, o distrito oferece poucas alternativas de trabalho assalariado que é fundamental para a dinamização dos circuitos monetários locais. Os 7 milhões podem criar mudança significativa na vida daquela população, proporcionando o auto-emprego e empreendedorismo; terceiro, pelos relatos da má aplicação dos fundos alocados para o financiamento de projectos do FDD; e quarto, por poder contribuir, de alguma forma, para a reflexão e disseminação sobre o tema que é preocupação para a maioria da população rural pobre, em geral, e que tem-se visto incapaz de aceder ao fundo devido a sua condição de pobre o que contradiz com a premissa do FDD.

Quadro teórico

Nesta secção será apresentada e discutida a teoria neo-institucionalista nas suas três vertentes. Esta teoria busca elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos.

Instituições têm sido comumente definidas como sendo regras de jogo, ou restrições humanamente idealizadas que modelam a interacção humana. Elas estruturam os incentivos na mudança humana, seja política, económica ou social; segundo North (1990) são a estrutura na qual as interacções humanas ocorrem, regulam o comportamento por meio de regras escritas formais e códigos de conduta tipicamente não escritos que são a base e suplementam as regras formais, monitoramento, sanções e punições de maneira formal. Girishankar (2001) defende que as regras formais e informais proporcionam interacções estáveis necessária para os seres humanos actuarem com "pelo menos um mínimo de racionalidade."

Na mesma linha de pensamento Luckmann e Berger (1991) acrescentam que as instituições, pelo simples facto de existirem, controlam a conduta humana estabelecendo padrões previamente definidos de conduta, que a canalizam em uma direcção por oposição as muitas outras direcções que seriam teoricamente possíveis. Este restringimento institucional, de acordo com North (1990) inclui o que é que os indivíduos são proibidos de fazer e, algumas vezes, sob que circunstâncias alguns indivíduos são permitidos realizar certas actividades. Rawls (1997) defende que o sistema de regras que define a instituição deve ser obedecido.

Scott (2011), por sua vez traz uma definição mais formal de instituições. Segundo o autor instituições são a interface entre os políticos e a administração. Elas são designadas a institucionalizar certos princípios constitucionais tais como a colectividade, igualdade e regulamentos da lei, e por isso são particularmente expostas a pressões concorrentes da mais profunda economia política nacional. Weaver (1993), March e Olsen (1976) e Aye (2008) corroboram a opinião e acrescentam que as instituições constroem também o modo como os decisores se comportam, elas dividem o poder e responsabilidades entre as organizações do Estado, conferem direitos aos indivíduos e grupos, e impõem obrigações aos funcionários do Estado para consultar e deliberar.

Em relação as regras impostas pelas instituições, Roncaratti e Fontenelle (2008) defendem serem tipicamente imperfeitas devido aos custos de mensuração (medir os atributos do que está a ser trocado e os custos de proteger direitos e de fazer cumprir acordos), e ao facto de que essa imposição é implementada por agentes cujas funções de utilidade influenciam os resultados instituições. O comportamento humano aparenta ser mais complexo do que é defendido nos modelos de utilidade individual, contudo, o principal papel das instituições na sociedade é de reduzir incertezas estabelecendo uma estrutura estável para a integração humana. O modelo institucional procura melhorar a essência de escolhas das políticas públicas melhorando os procedimentos usados para fazer essas escolhas, North (1990).

Hall e Taylor (2003) identificam três “métodos de análise” reivindicando o título de institucionalismo: institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico, todos pretendendo “elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos”. No entanto, uma grande parte da confusão desaparece, quando se admite que neo-institucionalismo não constitui uma corrente de pensamento unificada.

Institucionalismo histórico

De acordo com Hall e Taylor (2003:58) os teóricos do institucionalismo histórico definem instituição como os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes a estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Isso estende-se as regras de uma ordem constitucional ou de procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até as convenções que governam o comportamento. Estes autores i) tendem a associar as instituições as organizações às regras ou convenções editadas pelas organizações formais, ii) conceituam a relação entre as instituições e o comportamento individual em termos gerais, iii) enfatizam as assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições vi) tendem a formar uma concepção de desenvolvimento institucional que privilegia as trajectórias (path dependente), as situações críticas e as consequências imprevistas. O (path dependente) faz nos pensar que o lugar a que se pode chegar depende do lugar de onde se veio. Luckmann e Berger (1991) sugerem que é impossível

compreender adequadamente uma instituição sem entender o processo histórico, em que a instituição foi produzida.

Esta ideia é também defendida por Roncaratti e Fontenelle (2008), que põem em causa o factor “interesse”. Segundo estes autores uma decisão ou política pública, uma vez implementada, tende a criar uma série de interesses e processos ao redor, que tornam as mudanças custosas e, em algumas situações, quase impossíveis.

Institucionalismo da escolha racional

Segundo Hall e Taylor (2003), o institucionalismo da escolha racional surgiu no contexto do estudo do comportamento no interior do congresso dos Estados Unidos para explicar como os regulamentos do congresso afectam o comportamento dos legisladores e porque foram adoptados. Muitos teóricos desta teoria, de entre eles, Oliver Williamson e Douglas C. North afirmam que a existência de maiorias estáveis em matéria de legislação se explicava pelo modo como as regras de procedimentos estruturavam as escolhas e as informações de que dispunham seus membros.

Ainda segundo o autor (ibid), os teóricos da escolha racional postulam que os atores pertinentes compartilham um conjunto determinado de preferências ou de gostos e se comportam de modo utilitário para maximizar a satisfação das suas próprias preferências. Este tipo de comportamento é designado de várias formas, Kjaer (2004) considera-o de preferências exogéneas: os indivíduos listam as suas alternativas de acção, decidem qual alternativa irá melhor maximizar a utilidade e depois agem de acordo. March e Olsen (1989) apelidam-no por lógica da Consequência: o comportamento de um actor é determinado por um cálculo estratégico influenciado pelas expectativas que este tem em relação a outros prováveis actores e Horn (1995), como comportamento instrumental⁷: os indivíduos agem de maneira amplamente auto-interessada e racional em busca dos seus interesses.

North (1990) explora as deficiências da abordagem da escolha racional na sua relação com instituições sob dois aspectos particulares do comportamento humano: (1) motivação e (2) decifração do meio ambiente. A abordagem de motivação é consistente como a reputação, confiança e outros aspectos do comportamento humano que a

⁷ Guiado por um fim ou objectivo (correlação entre meios e fins)

superfície parecem altruísticos e não consistentes com a maximização de riqueza individual, mas que no entanto surgem como traços superiores de sobrevivência em certas circunstâncias. As instituições basicamente alteram o preço que os indivíduos pagam e guiam as ideias, ideologias, e dogmas que frequentemente jogam um grande papel nas escolhas que os indivíduos fazem.

Como foi previamente citado por North, (ibid), as instituições existem para reduzir as incertezas envolvidas nas interações humanas. Estas incertezas são consequência da incompleta informação com respeito ao comportamento de outros indivíduos no processo de interação humana. As limitações dos indivíduos são determinadas pela capacidade da mente em processar, organizar e utilizar a informação.

Institucionalismo sociológico

Os teóricos desta escola (de entre eles Emile Durkheim, Talcott Parsons e Max Weber) trazem uma definição mais genérica de instituições. Concebem-nas não só como regras, procedimentos ou normas formais, mas também como sistemas de símbolos, esquemas cognitivos e como modelos morais que fornecem padrões de significação que guiam a acção humana. Descrevem um universo de indivíduos ou de organizações em busca de definir ou de exprimir suas identidades conforme modos socialmente apropriados.

Para Hall e Taylor (2003), os institucionalistas sociológicos sustentam que as organizações adoptam com frequência uma nova prática institucional por razões que tem menos a ver com o aumento da sua eficiência do que com o reforço que oferece a sua legitimidade social e a de seus adeptos, i.e, em busca de valores largamente reconhecidos num ambiente cultural mais amplo”, Kjaer (2004) considera esta atitude de preferências endógenas: os indivíduos são socializados em certos valores e normas que determinam o comportamento. Esta atitude é vista por March e Olsen, (1976) como lógica de conveniência: nós geralmente agimos de acordo com o que é mais apropriado e depois, justificamos a nossa acção com a lógica da consequência.

Da análise feita nestas três perspectivas do Neo-institucionalismo, podemos concluir que cada uma das escolas analisa de forma distinta o comportamento humano e o impacto que as instituições têm sobre ele. No entanto, podemos perceber que a perspectiva escolha racional e a sociológica corroboram que o comportamento é

regrado. As regras restringem de certa forma o comportamento dos indivíduos e proporcionam interacções estáveis necessárias para que os seres humanos actuem com racionalidade. Em suma, cada perspectiva apresentou elementos muito importantes e, não necessariamente contraditórios. A perspectiva calculadora pressupõe, de um modo geral, que o comportamento é instrumentado e orientado num sentido de um cálculo estratégico (os indivíduos examinam todas as escolhas possíveis para seleccionar aquelas que oferece um benefício máximo), a perspectiva cultural defende que o comportamento humano é limitado pela visão do mundo do próprio individuo (os indivíduos recorrem com frequência a protocolos estabelecidos ou a modelos de comportamento já conhecidos para atingir seus objectivos).

A nossa pesquisa foi conduzida sob orientação da perspectiva escolha racional por ser a que mais se preocupa com regras, procedimentos ou normas formais que orientam a conduta dos actores e também por ser a que se orienta para a maximização de ganhos mediante cálculos estratégicos para os benefícios próprios. Portanto, a que mais se enquadra com o tema que pretendemos apresentar. Pretendemos através desta perspectiva analisar e entender: i) a motivação de certas atitudes e comportamentos em relação aplicabilidade das regras e procedimentos, ii) até que ponto as pessoas envolvidas estão consciencializadas da importância do cumprimento das normas e procedimentos para o exercício das suas funções e por último e iii) o impacto que o cumprimento ou não dos procedimentos exerce no acesso ao financiamento dos recursos.

Metodologia da pesquisa

Para a elaboração da presente dissertação foi feito um estudo de natureza qualitativa e quantitativa que combina a pesquisa descritiva, exploratória e análises de dados. De acordo com Gil (1991) a pesquisa descritiva, exploratória, visa descrever as características de determinada população ou fenómeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis. Envolve levantamento bibliográfico, entrevistas a pessoas que tiveram experiências práticas com o tema pesquisado. Neste contexto, a revisão de literatura foi a primeira etapa da pesquisa. Aqui, centramo-nos na revisão não só da literatura académica relevante para a compreensão do tema, mas também na análise de (políticas, leis e resoluções em torno deste fundo) formulados pelo governo. Também foram

consultados artigos de jornais, e material disponível na Internet de modo a permitir melhor compreensão e a abertura de pistas para a reflexão.

Na colecta de dados combinamos a entrevista semiestruturada e aplicamos o questionário aos intervenientes chaves deste processo, nomeadamente: (i) membros do governo provincial e distrital; (ii) equipa técnica distrital; (iii) membros do conselho consultivo distrital; (iv) autoridades locais; (v) chefes do posto administrativo; (vi) funcionários públicos (vii) mutuatários; (viii) candidatos ao FDD (incluindo aqueles que viram as suas candidaturas reprovadas – vide lista em anexo). Para esse efeito usamos a técnicas de mostragem (amostragem intencional ou por julgamento que é uma das três técnicas de Amostragem não probabilística).

Amostragem não probabilística é aquela em que a selecção dos elementos da população para compor a amostra depende ao menos em parte do julgamento do pesquisador ou do entrevistador no campo, Mattar, F. (1996). E ainda de acordo com Levine et al., (2008) em uma amostra não probabilística o pesquisador selecciona os ítems ou indivíduos sem conhecer as respectivas probabilidades de selecção. Portanto, uma amostragem é não probabilística quando a probabilidade de alguns ou de todos os elementos da população de pertencer à amostra não é conhecida Massukado-Nakatani (2009).

Escolhemos deliberadamente alguns elementos para fazer parte da amostra, com base no nossos julgamento sobre quais consideramos serem os elementos representativos da população. Este tipo de amostragem é bastante usado em estudos qualitativos. Kish (1995), argumenta que a escolha de experts é uma forma de amostragem intencional ou por julgamento usada para escolher elementos "típicos" e "representativos" para uma amostra. experts no sentido de que têm conhecimento aprofundado sobre o problema que está sendo pesquisado.

Limitações do Estudo

O trabalho do campo foi realizado na província de Gaza, distrito de Mandlakaze no Posto Administrativo Sede. O trabalho decorreu num ambiente de abertura e acolhimento principalmente com os Secretários Permanentes e membros do EDT que para além de nos fornecerem a informação solicitada, se dispuseram a identificar os diferentes beneficiários e membros do CCD seleccionados para a pesquisa.

No entanto, algumas dificuldades limitaram o nosso processo de colecta de dados. (i) o mau tempo impediu o contacto com alguns beneficiários residentes nas localidades mais recônditas (chuvas contínuas e o terreno lamacento), (ii) no P.A Sede o acesso a informação foi marcado por alguma resistência, os documentos solicitados nunca foram providenciados. Esta situação leva-nos a crer que, em parte, o PA Sede não dispõe de um arquivo organizado sobre a gestão do fundo dos vulgo 7 milhões (contratos, actas relatórios, etc), e/ou existe receio de disponibilizar a informação devido a existência de lacunas e irregularidades no seu uso. (iii) outra dificuldade relaciona-se com a localização de alguns informantes solicitados (exemplo, Secretários dos Bairros, beneficiários, líderes comunitários, entre outros) alegando sobrecarga de agenda e indisponibilidade de tempo devido a visita do Governo Central naquele Distrito.

Contudo, os depoimentos de alguns Secretários, mutuários, membros da ETD, CCD, CCL disponíveis,

do grande contributo dos Secretários Permanentes e dos técnicos da DNPDR, minimizou este problema e permitiu a colecta de informação que foi usada para desenvolver a nossa análise.

Estrutura do Trabalho

O trabalho está estruturado da seguinte maneira: a parte introdutória para além da contextualização do objecto do estudo e da construção do problema apresenta uma breve resenha das motivações para a implementação do OIIL/FDD; em seguida é avançada a hipótese e o debate conceptual dos conceitos operacionais do trabalho; os objectivos definidos no âmbito do presente trabalho; a justificativa e o quadro teórico onde é discutida a teoria do neo-institucionalismo nas suas três vertentes; os procedimentos metodológicos de elaboração do trabalho e as limitações encontradas ao longo da pesquisa. O Capítulo I faz a uma breve apresentação do distrito de Mandlakaze e de suas potencialidades. O Capítulo II debate sobre o impacto que o cumprimento ou não dos procedimentos exerce no acesso ao financiamento dos recursos, aqui são apresentados os actores envolvidos no processo e suas responsabilidades na gestão do fundo; são abordadas questões sobre o processo, o critério de selecção de candidatos, aprovação, monitoria e supervisão de projectos. Neste capítulo é também abordada a questão referente a transparência na gestão do FDD onde tentamos perceber a atitude por detrás da falta de reembolso, desvio na aplicação do fundo, entre outros temas. O Capítulo III apresenta as implicações da não observância dos procedimentos. Este factor foi apontado como um dos promotores da exclusão e assimetrias sociais. Por fim, são apresentadas as principais conclusões e sugestões das lições proporcionadas pelo estudo e as referências bibliográficas.

Capítulo I - Apresentação do objecto de Estudo: Mandlakaze

O tema 7 milhões tem sido amplamente abordado por ser uma iniciativa do Governo que visa emprestar dinheiro de uma forma rotativa a pessoas pobres, mas economicamente activas e que não tem acesso ao crédito bancário, particularmente nas zonas rurais. E porque a maioria dos moçambicanos, principalmente nas zonas rurais vive numa situação de pobreza, procuramos aferir como é feito o processo de selecção de candidatos ao financiamento e o nível da observância dos procedimentos neste processo. Esta análise foi efectuada no distrito de Mandakaze, no PA Sede.

1.1 Localização geográfica

O Distrito de Mandlakaze situa-se a Sul de Moçambique, entre as latitudes de 24° 04'19'' e 25° 00'00'' Sul e entre as longitudes de 33° 56' 17''. A Norte está limitado pelo Rio Uwaluezi, braço do Rio Changane que o limita com o Distrito de Chibuto; a Sul o Oceano Indico; na parte Oeste estão os Distritos de Chibuto e Xai-Xai e a Este os distritos de Inharrime, Panda e Zavala da Província de Inhambane.

1.2 Divisão administrativa

Figura 1: Mapa do Distrito de Mandlakaze



O distrito de Mandlakaze ocupa uma superfície de 3.797 Km² correspondentes a 4.8% da superfície total da província de Gaza, é constituído por sete (7) PA's (Sede - Município de Mandlakaze, Xidengele, Mazucane, Xibonzane, Macuacua, Xhalala e Nguzene) com 19 localidades e com um

número de 184.180 habitantes. O distrito apresenta uma população jovem, da qual 45% tem idade inferior a 15 anos.

O nome “Mandlakazi” foi atribuído pelo Rei Ngungunhane depois de vencer à uma disputa que teve com o Rei Xope por volta do século XIX. “Mandlayangazi” significa “Mãos de Sangue”.

1.3 Potencialidades do distrito

A actividade económica do distrito assenta, fundamentalmente, na agricultura, pecuária e turismo. A agricultura é a principal actividade, estima-se que cerca de 80% da população do Distrito vive da actividade agro-pecuária, virada para o auto-sustento, e que é praticada por produtores, na sua maioria, do sector familiar, MAE (2005). Os produtos agrícolas que possuem um grande potencial para o Distrito são a mandioca, a batata-doce, as hortícolas, o feijão nhemba, o milho, a castanha de caju e o arroz. Destas culturas, a castanha de caju, a mandioca e o arroz são considerados os vectores de desenvolvimento do distrito. A pecuária tem sido exercida, predominantemente, pelo sector familiar que cria gado bovino, caprino e suíno. Os animais são destinados, principalmente, para tracção animal, uso em momentos festivos e outras cerimónias tais como o lobolo e missas. Enquanto o turismo é um potencial atractivo, com destaque para o Posto Administrativo de Chidenguele. As praias de Chizavane, Chidenguele, Muholove e Dengoine possuem um grande atractivo em termos de beleza natural. As lagoas apresentam um grande potencial paisagístico bem como para prática de desporto náutico. Todos estes ingredientes têm transformado Mandlakaze numa referência turística do Sul do País, PEDD (2008)

1.4 Caracterização sócio económica do Distrito

Cerca de 57% da população em Mandlakaze vive com uma renda abaixo de 1 USD/dia, encontrando-se assim abaixo da linha da pobreza. O Posto de Macuácuá é o que apresenta maior proporção de pobres mais distantes da linha da pobreza, seguido de Chibonzane e Mazucane. Enquanto isto, o Posto Sede é o que apresenta menor profundidade da pobreza, apesar da fraca fertilidade agrícola. No seu cômputo geral, Mandlakaze poderia ser considerado auto-suficiente em termos da disponibilidade de alimentos, tendo em conta o potencial de produção e infra-estruturas existentes, mas é

deficitário devido a fraca capacidade de aproveitamento dos recursos existentes. A falta de seguimento das cadeias de valor dos seus produtos faz com que grande parte do potencial não seja aproveitado para a criação da renda e emprego o que faz com que a maioria dos jovens emigrem para cidades e países vizinhos.

O índice de analfabetismo é muito elevado, 53% da população activa daquele distrito (15 - 64 anos) não sabe ler e nem escrever em nenhuma língua não obstante o número de alunos tender a crescer nos últimos anos. Os principais constrangimentos que se registam no Distrito são: taxas de desistências elevadas sobretudo das raparigas; fraca qualificação académica ou pisco pedagógica do corpo docente – o que condiciona bastante a qualidade de ensino; bem como a prevalência de distâncias longas no sentido casa-escola (a distância média casa/EP1 é de 6km; EP1/EP2 8km; EP2/ESG1 12Km; ESG1/ESG2 18km)⁸, aliados a fraca dieta alimentar.

1.5 Posto Administrativo Sede

O nosso trabalho no campo foi realizado no Posto Administrativo Sede. Este Posto foi estabelecido em 1998, é constituído por 6 Bairros (Macave, Liberdade, 25 de Setembro, 25 de Junho, Eduardo Mondlane e Josina Machel) com 11.123 habitantes. Tendo sido financiados 157 projectos, no período correspondente a (2009/2014), dos quais 31 referem-se a produção de comida, 124 a geração de Renda e Emprego e 2 para outros. DNPDR (2011)

Segundo o Artigo 13 da Lei N.º 8/2003, de 19 de Maio, PA é a unidade territorial imediatamente inferior ao distrito, é constituído por localidades que compreendem aldeias e outros aglomerados populacionais inseridos no seu território, com vista a garantir a aproximação efectiva dos serviços da administração local do Estado às populações e assegurar uma maior participação dos cidadãos na realização dos interesses locais.

Fizemos um périplo pelos bairros que constituem este PA, acompanhados pelos seus respectivos secretários onde podemos testemunhar alguns dos feitos dos 7 milhões na vida daquela população. Encontramos histórias de sucesso e de boas práticas de empreendedorismo, encontramos pessoas que lutam sem, no entanto, ver o retorno das

⁸ EP1 - 1º a 5º anos; EP2 - 6º e 7º anos; ESG1 – 8º a 10º anos; ESG2 11ª a 12ª classes)

suas investidas e outras completamente fracassadas e que continuam com o dilema da pobreza. O nosso principal objectivo nestas visitas para além de testemunhar os feitos do FDD, era saber qual é a percepção e expectativas das pessoas em relação a este fundo, aferir como é feito o processo de selecção de candidatos ao financiamento e o nível da observância dos procedimentos neste processo.

Capítulo II- Procedimento para o acesso ao FDD, uma realidade aparente no PA Sede

Neste Capítulo procuramos perceber o papel dos actores chaves deste processo e como é feito o processo de selecção de candidatos nas suas diferentes etapas.

2.1 Actores e suas responsabilidades na gestão do FDD

De acordo com o Relatório Mundial do Sector Público de 2010 os funcionários públicos estão engajados em todas as facetas das actividades públicas e a maioria deles trabalha directamente com a população para a qual eles representam a face do governo. Por isso a qualidade dos funcionários públicos em termos de competência, ética, atitude e contactos é fundamental pois pode fortalecer ou destruir a confiança pública em relação ao governo.

Ao abrigo da 13 da Lei N.º 8/2003, de 19 de Maio foi estabelecido o Decreto n. 6/2006 de 12 de Abril, que define a estrutura tipo da orgânica dos governos distritais (Secretaria Distrital; SD de Planeamento e Infra-estruturas; SD de Educação, Juventude e Tecnologia; SD de Saúde, Mulher e Acção Social, SD Actividade Económica e o Gabinete do Administrador Distrital) e as suas respectivas áreas de acção, cabendo a Secretaria Distrital a assistência técnica ao FDD. Este órgão é dirigido pelo SP e é responsável, entre outras funções, por garantir a execução de programas e planos definidos pelos órgãos do estado de escalão superior e do governo distrital, orientação e apoio as unidades económicas e sociais.

2.1.1. Equipe Técnica Distrital e Conselho Consultivo Distrital

A ETD é composta por 12 técnicos multifuncionais (de áreas que compõem a estrutura tipo da orgânica dos governos distritais) dotados de competência e capacidade para apoiar na selecção e no apuramento de projectos; analisar e emitir pareceres sobre os pedidos de financiamento, previamente apreciados a níveis dos CCL e PA submetendo-os ao CCD; monitorar a implementação dos fundos, elaborar o Plano Económico e Social do Distrito e relatórios de actividade de contas, entre outras actividades técnicas, Conselho de Ministros (2009). Esta equipe está sob orientação do Secretário

Permanente. Entrevistamos alguns elementos⁹ que compõem esta equipe que afirmaram que ser membro da ETD é entender as necessidades e perspectivas do distrito e participar activamente na vida do distrito. São os membros da ETD que asseguram a implementação das actividades do Fundo; prestem assistência na elaboração de projectos, realizam os actos de gestão corrente ligados ao funcionamento regular do FDD, monitoria do processo de reembolso, emitem pareceres a serem submetidos ao CCD para a tomada de decisão, previamente apreciados a nível dos CCL e PA, no que refere a relevância e o impacto do projecto para as comunidades, estudo de viabilidade e a análise do risco dos projectos MAE (2011).

O CCD é um órgão constituído por 50 elementos que fazem parte dos 7 postos administrativos (40% líderes comunitários, 30% mulheres, 20% jovens e 10% reservados ao Presidente do Órgão que é neste caso o Administrador do Distrito). O processo de selecção dos membros que compõem o CCD começa na povoação →localidade (CCL) →Posto Administrativo (CCP) →Distrito (CCD). Este conselho é liderado pelo Administrador e é o órgão que aprecia e aprova os projectos a serem financiados submetidos pela ETD, acompanha e monitora a implementação dos projectos financiados, emite instrução e orientação para dinamizar a actividade do fundo, entre outras. Este fórum reúne-se duas vezes por ano e sempre que necessário, mediante a solicitação do Presidente ou de pelo menos um terço dos seus membros.¹⁰ Portanto, o CCD tem um papel preponderante no distrito, com poder de influenciar decisões importantes.

Podemos verificar que o grosso dos membros do CCD é composto por Líderes comunitários (chefes tradicionais, secretários de bairros). De acordo com Forquilha (2009)¹¹ parte-se do pressuposto segundo o qual o comportamento do indivíduo é condicionado pelo seu meio sócio-cultural, e por conseguinte pensa-se que as chefaturas podem ter uma influência considerável sobre o comportamento político das pessoas.

O processo para a selecção dos membros que compõe o CL's¹² parece obedecer uma lógica, todo o processo tem origem na base. Entende-se que é na base onde se conhece

⁹ Entrevista em grupo, realizada no dia 21/11/16 na Administração do Distrito

¹⁰Fonte: Regulamento do FDD do Decreto N. 90/2009, Artigo 9

¹¹Fonte: Artigo “do discurso sobre a descentralização a conquista dos espaços políticos a nível local”,

^{12/16} Os membros dos CLs (fórum de consulta) representam os vários segmentos da população, quer numa base geográfica das várias localidades, quer numa base social dos vários grupos populacionais e de interesse. Este órgão visa, entre outros aspectos, ‘assegurar’ a representação territorial não só de

as pessoas, a sua idoneidade e o seu temperamento. A questão é perceber de que modo esta estrutura influencia para que os procedimentos e requisitos para o acesso ao fundo sejam ou não cumpridos.

2.2. Processo para a selecção de candidatos

Recebida a comunicação por parte da Administração sobre a existência do fundo, (que é dividido pelos PA's que constituem o Distrito) os Secretários dos bairros comunicam aos municípios para a elaboração dos projectos e submissão de candidaturas.

Segundo apuramos, o processo de selecção de candidatos para o financiamento dos 7 milhões inicia na base, no povoado - que é constituído por bairros e liderado por um secretário. O bairro é representado por um fórum de consulta¹³ constituído por 6 membros mais o secretário, [2 Mulheres, 2 Jovens (H+M), 2 Homens (1 líder comunitário e 1 pessoa fluente)], que é responsável pela análise e selecção de candidaturas ao nível da base. Nesta fase é analisada a idoneidade¹⁴ do candidato.

As candidaturas acompanhadas pelo projecto (Plano de Negócio) e declaração de confirmação de residência são submetidas pelos candidatos no Posto Administrativo Sede.

Depois da recepção de todas as candidaturas, o PA Sede convoca os fóruns de consulta/e ou CCL para a aprovação das candidaturas dos seus membros. Nesta pré-selecção, é mais uma vez analisada a idoneidade do candidato, a relevância e a prioridade do projecto para a comunidade; os projectos pré-seleccionados são encaminhados ao CCP onde são filtrados e analisados de acordo com o valor atribuído ao respectivo Posto Administrativo, em seguida são encaminhados a EDT para análise e viabilidade dos projectos e emissão de pareceres sobre os pedidos previamente apreciados a vários níveis anteriores. A EDT submete os pedidos apreciados para o CCD que é o órgão que faz a ultima apreciação e toma a decisão em conformidade com

interesses como também de grupos ('representação corporativa), MAE/MPD (2008). Entretanto de acordo Forquilha e Orre (2012) o processo de selecção dos membros do CCL têm sido arbitrários de um distrito para o outro – deixando assim grande margem para a influência dos elementos mais poderosos de cada distrito e outras figuras chave do partido dominante. Ainda segundo estes autores, a selecção desses representantes é condicionada pelas lógicas de sistema de partido dominante

¹⁴ A idoneidade é um requisito exigido no processo de selecção de candidatos, representa qualidade de boa reputação, bons costumes, respeitabilidade e que a pessoa não tem o seu nome envolvido em actos ilícitos.

as aprovações e pareceres efectuados e de acordo com a consonância dos projectos com os Planos Estratégicos de Desenvolvimento do Distrital.

Todos os entrevistados envolvidos neste processo são unânimes em afirmar que o que mais pesa para a selecção do candidato é a idoneidade¹⁵ e a prioridade do projecto para o povoado.

”chega de financiar projectos de venda de tomates e cebola que acabam se estragando e põem em risco o retorno. É preferível dar financiamento a pessoas que apresentam projectos sustentáveis e com estabilidade do que a pessoas com projectos que a partida são precários. O que se busca actualmente são projectos com impacto no desenvolvimento local e que possam trazer mais-valia para o distrito”¹⁶.

Pressupomos que seja nesta base que dos 18 beneficiários entrevistados de num universo de 25, 4 são líderes religiosos, 2 são funcionários públicos, 5 tem relação com funcionários do PA, 4 tem relação com o pessoal envolvido na gestão do fundo e 3 são realmente pobres e sem recursos. Os números acima revelam que existe favoritismo e nepotismo na selecção dos candidatos. Weber (1993) e March e Olsen (1989) entendem esta atitude como um cálculo estratégico influenciado pelas expectativas que se tem em relação aos prováveis actores, onde são avaliados os meios e as consequências previsíveis, são examinadas as condições que podem afectar o plano construído abstractamente sob a forma de tipo ideal da acção futura. Portanto, essas escolhas são motivadas pelo apoio político em troca de lealdade. É uma forma do estado procurar manter a estabilidade política para seu próprio benefício, Khan (2003).

¹⁵ O Atestado de Idoneidade é um documento redigido em papel branco de tamanho A4 solicitado pelo candidato, bastando este se dirigir à Autoridade Administrativa local (Líder Comunitário, Secretário do Bairro, Chefe da Localidade, Chefe do Posto ou Administrador do Distrito) munido do Bilhete de Identidade ou outro documento oficial, (ii) na falta de um documento oficial pode o peticionário se fazer acompanhar por duas testemunhas residentes na mesma unidade territorial munidas dos respectivos documentos oficiais, (iii) o pedido pode ser feito pelo reconhecimento pessoal da Autoridade Administrativa que vai conferir a idoneidade ao peticionário. MAE (2011)

¹⁶ A. Mondlane, membro do CCD, entrevistado no dia 22/11/2016

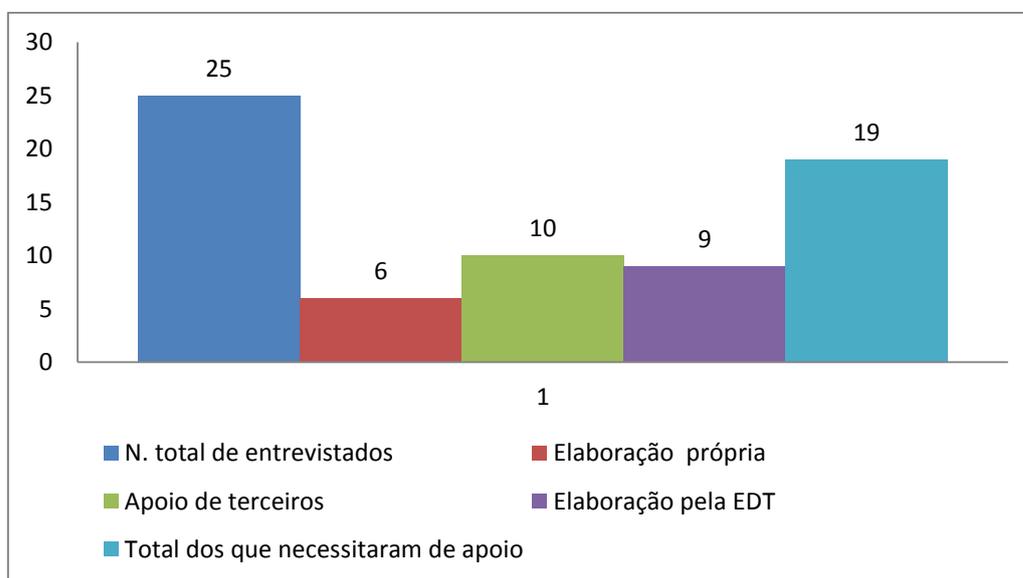
2.3. Apresentação do projecto para o acesso ao FDD: Uma obrigatoriedade sem relevância

Projecto é um instrumento útil e necessário para se iniciar uma actividade, é onde as pessoas idealizam o que querem, formulam e elaboram as suas ideias e delineiam as suas acções.

De acordo com a informação colhida neste distrito, a ETD é responsável por dar assistência e todo o apoio necessário a pessoas com dificuldade na elaboração dos seus projectos. A maioria das pessoas beneficiadas necessitaram de apoio para a elaboração dos seus projectos e continuam a precisar de apoio para o desenvolvimento e gestão do seu negócio.

Constatamos que, de um universo de (25) beneficiários entrevistados, (10) afirmaram ter recorrido a ajuda de terceiros (familiares e/ou amigos), (6) que tinham sido eles próprios a elaborar os projectos e (9) que tinha recebido apoio da ETD, mas que a maior dificuldade residia na pesquisa do mercado e na elaboração do orçamento¹⁷. Estes dados são melhor ilustrados no gráfico a seguir.

Gráfico 1: Protagonistas na Elaboração de projectos



Fonte: autora com base na pesquisa de campo

¹⁷ Vide Anexo 3

Um dos aspectos que nos chamou atenção foi que a apresentação de projectos no acto de candidatura é um requisito fundamental, entendemos que por ser um instrumento orientador que delinea as balizas para efectivação de uma actividade, no entanto a maioria dos beneficiários que recebeu apoio para a elaboração dos projectos, apenas submeteu o projecto sem saber como implementá-lo, em nenhum momento participou do processo da sua elaboração e portanto não tem domínio e nem estratégias para desenvolver a sua actividade. Estes dados revelam haver incapacidade¹⁸ por parte dos proponentes de elaborarem os seus projectos e a necessidade de um apoio técnico constante, sob o risco dos beneficiários improvisarem as suas acções e/ou fazerem desvios na aplicação do fundo.

São vários os relatos de beneficiários que não conseguem lograr os seus intentos, seja porque os seus projectos não foram bem estruturados, ou simplesmente porque não participaram na sua elaboração e operam como meros executores, fragilizando deste modo os reembolsos e conseqüentemente a rotatividade do fundo.

2.4. Critérios de selecção de candidatos

São elegíveis projectos que concorram para a geração de emprego permanente e/ou sazonal para a produção de alimento e geração de renda para os produtores e suas famílias. Projectos elegíveis devem estar estreitamente ligados ao desenvolvimento económico local com impacto no combate a pobreza¹⁹. Um dos requisitos fundamentais para a aprovação dos projectos é a idoneidade do candidato e o tipo de projecto (que esteja de acordo com as necessidades e prioridades da comunidade).

O fórum de consulta do bairro tem muita influência na selecção de candidatos pois estes são os que convivem e conhecem o candidato e a relevância do projecto para o povoado.

De acordo com o MP os critérios para a elegibilidade do candidato obedecem os seguintes requisitos:

- a. *Para indivíduos:*
 - i. Ser residente na unidade territorial onde pretende implementar o projecto, confirmado pelas autoridades locais;

¹⁸ 53% da população distrito de Mandlakaze de 15 anos de idade ou mais não sabe ler e escrever em nenhuma língua.

¹⁹ Fonte: Manual de Procedimentos

- ii. Possuir nacionalidade moçambicana;
- iii. Ser considerado idóneo pelas autoridades administrativas e comunitárias locais;
- iv. Ter idade não inferior a 18 anos;
- v. Possuir NUIT.

Conforme podemos verificar, estes critérios apenas restringem a idade do beneficiário (não inferior a 18 anos).

O processo de selecção de um candidato inicia na base, é no bairro onde é atestada a residência, nacionalidade, idoneidade do candidato e até a prioridade do projecto para a comunidade.

O trabalho de campo procurou saber junto de alguns membros do CL's como é que os fóruns avalizam candidaturas (de funcionários públicos que podem aceder a créditos bancários, pessoas envolvidas directamente na gestão do fundo - líderes comunitários, chefes das localidades, membros do CCD e outras pessoas que podem facilmente influenciar o processo de aprovação dos projectos) e até mesmo projectos não elegíveis ao financiamento (aquisição de meios circulantes), tendo apurado que ao nível da base²⁰ as candidaturas passam por vários níveis até chegarem a aprovação, onde são filtradas e seleccionadas as que estiverem de acordo com as prioridades do povoada e em consonância com o PEDD. Os membros da ETD defendem que apenas analisam projectos sem se preocupar com a identidade dos proponentes porque parte do princípio que estes já tenha sido verificados nos vários níveis anteriores. Esta visão é corroborada por um membro do CCD²¹ que acrescenta que a tarefa do CCD é de apreciar e aprovar projectos e não pessoas, e no seu entender, desde que o candidato se enquadre no critério de elegibilidade definido no MP e se o projecto for viável, prioritário e que beneficie as comunidades, esse projecto é aprovado e o valor é desembolsado.

É nesta sequência que tanto os membros da ETD bem como os membros do CCD afirmam que desde que o candidato reúna os requisitos estabelecidos no Manual de Procedimentos, sejam eles pessoas idosas incluindo reformados, funcionários públicos ou pessoas envolvidas na gestão do fundo são candidatos elegíveis ao financiamento.

²⁰ nível da base, refere-se no bairro e foram entrevistados dois secretários dos bairros (M. Macave, membro do CCL, entrevistado no dia 21/11/16 e J. Paruque, membro do CCL, entrevistada no dia 24/11/16)

²¹ A. Mondlane, líder comunitário - membro do CCD, entrevistado no dia 22/11/16

Os critérios de elegibilidade apresentados não são transparentes e não transmitem responsabilização, o que pode fomentar o favoritismo, particularismo e patronagem como meios através dos quais a autoridade e a influência são exercidas. Heidemann (2009) sugere que as instituições podem ser configuradas para facilitarem certas consequências políticas e podem favorecer interesses de certos grupos na sociedade em detrimento de outros (*vide constatação do ponto 2.2*). Esta posição vem reforçar a visão do (Dzorgbo, 2001: 84) citado por Awortwi & Siteo (2006) segundo o qual os burocratas criam deliberadamente procedimentos administrativos sinuosos para que nenhuma transacção seja possível sem o pagamento de subornos hierarquicamente determinados como uma questão de rotina.

Este tipo de comportamento vem opor-se completamente ao estabelecido no Decreto 90/2009 que estabelece que é responsabilidade especial da entidade tutelar do FDD, promover a gestão participativa, com transparência, equidade, eficiência e efectividade para o desenvolvimento local e das comunidades.

2.4.1 ETD sem visão estratégica nos estudos de viabilidade dos projectos

A ETD é encarregue por efectuar o estudo de viabilidade dos projectos. Entende-se por análise de viabilidade o estudo que procura anteceder o eventual êxito ou fracasso de um projecto. Trata-se de um recurso útil antes de iniciar uma actividade, minimizando a margem de erro, uma vez que todas as circunstâncias vinculadas aos projectos são rigorosamente estudadas.

Dos documentos observados, podemos verificar que os valores desembolsados rondam basicamente entre 5.000,00MT a 70.000,00MT, sendo os projectos mais frequentes o comércio, agricultura, pecuária e industria. Neste universo, existem casos em que os mutuários receberam o valor pretendido, casos em que os mutuários tiveram que solicitar um valor inferior por temerem que se pedissem mais veriam as suas propostas reprovadas, e outros casos que os mutuários foram informados para reduzir o valor proposto com o risco de verem os seus projectos reprovados. Parece-nos que a ideia é contemplar maior número de beneficiários e de preferência com valores baixos sem se avaliar exactamente a viabilidade do projecto. Esta intenção de contemplar maior número de beneficiários, com valores baixos, apesar de trazer benefícios aparentes, acaba sendo um financiamento de risco porque é mais provável que com esse

financiamento o beneficiário não consiga lograr os seus intentos, criando mais isolamento e frustração.

Esta prática foi confirmada por um membro²² da ETD que informou-nos que isso acontecia no início da implementação do fundo numa tentativa de incluir todos os projectos aprovados, porque várias vezes o valor anunciado não correspondia ao valor recebido em cada PA, mas que já tinha sido descontinuada. Segundo o nosso entrevistado, a iniciativa era nova e ainda não tinham ganho nem experiência e nem maturidade para gerir o fundo. Contrariamente a este pronunciamento apuramos que esta prática ainda prevalece, pois auscultamos alguns beneficiários que viram o seu valor proposto reduzido no período de 2013 a 2015²³. Esta redução traz um impacto muito negativo nos projectos e implica imprevistos que se evidenciam em mudanças repentinas de projectos o que pode causar mau uso e/ou desvio na aplicação do fundo e consequentemente o não reembolso.

O trabalho do campo visitou alguns mutuários que receberam o financiamento de 5.000,00 MT para exercerem a sua actividade comercial. Segundo relatos destes, no momento em que receberam o valor sentiram-se alegres pela conquista pois alguns já tinham concorrido anteriormente sem sucesso e também por representar uma possibilidade de (trabalho, alimentação e educação para os seus filhos), mas tão rápido veio a frustração porque este valor não é suficiente para permitir alteração na vida dos beneficiários. Os preços dos produtos estão muito altos e é quase que impossível começar um negócio com 5.000,00MT²⁴ e ainda ter que fazer o reembolso no final de cada mês. Esta iniciativa de abranger maior número de beneficiários pode ser entendida como uma estratégia política através dos incentivos que estes oferecem para atrair o maior número de eleitores e para manter o suporte político²⁵.

Entendemos que a ET deveria aconselhar e fornecer informações úteis a respeito do mercado/terreno, características, preferências, necessidades, oportunidades e riscos de modo a que os projectos produzam os resultados esperados e se traduzam num

²² Danúbio, entrevistado no dia 24/11/16

²³ F. Osman, beneficiário, entrevistada no dia 23/11/2016

E. Mainga, beneficiário (Funcionário público), entrevistado no dia 24/11/2016

A. Lumbela, beneficiário entrevistado no dia 25/11/2016

²⁴ Este valor (5000. 00 MT) é solicitado pelo próprio proponente no acto de candidatura por temer ver a sua candidatura reprovado ao solicitar um valor alto

²⁵ A população do distrito de Mandlakaze é maioritariamente da Frelimo

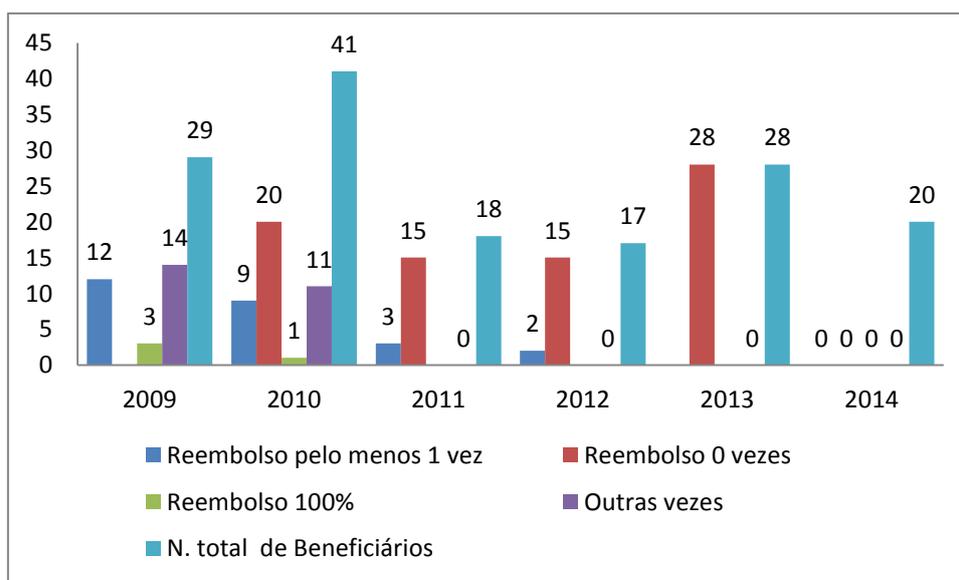
desenvolvimento efectivo nas localidades. Há falta de sustentabilidade dos projectos desenvolvidos e de acompanhamento técnico para apoiar aos beneficiários.

2.4.2 A falta de reembolso como mecanismo de defesa de interesses políticos

Os níveis de reembolsos são apontados como um desafio por parte dos gestores deste fundo. O processo de reembolso inicia logo imediatamente após o término do período de graça (que pode atingir os 24 meses dependendo do tipo do projecto), sendo que o período de amortização da dívida pode ser renegociado pelo beneficiário junto do Distrito quando houver ocorrência, de factores externos não controláveis pelo beneficiário (ex. calamidades naturais), confirmados pelas Autoridades Locais, que o impede de cumprir com os prazos. Apesar desta facilidade, existe uma relutância para o reembolso. São várias as alegações para o não reembolso, os beneficiários dos projectos agrícolas justificam-se pelas, pragas, estiagem, inundações entre outras calamidades; os beneficiários com financiamento em actividades comerciais justificam-se pela inflação, falta de mercado e apontam a crise económica como a causa do seu fracasso.

A questão do reembolso no PA Sede é realmente preocupante, e a cada ano que passa a taxa de reembolso tende a reduzir com maior intensidade (vide o gráfico a seguir).

Gráfico 2: Reembolso dos Empréstimos no âmbito do FDD



Fonte: autora com base na informação sobre os reembolsos no Distrito (fonte: DNPDR)

Dos depoimentos, colhidos tanto ao nível do Governo Provincial como á alguns líderes comunitários, tivemos a informação que no início deste fundo alocavam-se bens materiais como moto bombas, gado bovino, carroças e outros equipamentos agrícolas, á associações. A ideia com que estes beneficiários ficaram, apesar de haver uma ligeira mudança de atitude, foi que o governo lhes tinha oferecido tanto é que muitos beneficiários não aceitam reembolsar alegando que o governo é que lhes tinha procurado e não eles. Esta tendência proporciona o surgimento de oportunistas porque não existe um sistema eficiente de controlo e nem mecanismos de cobrança coerciva nos contratos celebrados e por isso a única forma de lidar com esta situação é a sensibilização e apelar pelo bom senso dos mutuários. Procuramos saber qual seria o nível de aceitação desta sensibilização e que mecanismos estão a ser criados para ultrapassar esta situação, ao que fomos informados que até ao momento a única forma que se tinham era mesmo a sensibilização mas que devia-se entender que o FDD é um projecto político – económico que não se pode separar²⁶. A nossa análise sugere que alguns procedimentos criam oportunidades para que este fenómeno ocorra.

Entendemos que a falta de reembolso pode ser explicada por motivações de maximização do apoio político para assegurar supremacia do partido Frelimo em troca de lealdade. É neste contexto que líderes comunitários têm sido fundamentais na busca de clientes e intermediários chave que possam assegurar esse apoio.

Vaz (2009), Forquilha (2010), Sande (2011) entre outros, corroboram que os “7 Milhões” são usados para fins políticos e reflectem um esforço para beneficiar mais a membros, indivíduos e grupos de cidadãos leais ou que se identifiquem com a sua causa.

2.4.3 Fluxo de informação: quem sabe o que está a acontecer?

A informação é um recurso fundamental para uma instituição e deve ser tratada de modo a contribuir efectivamente para a melhoria dos resultados. Ela pode ser de carácter formal e até informal – a que não possui um carácter oficial, que passada através de várias formas: conversa no intervalo, boato e até mesmo pelas atitudes dos integrantes. Apesar de ser importante e flexível a informação informal tem pouca garantia, Freitas (1997).

²⁶ A. Mondlane – Membro do CCD, entrevistado no dia 24/11/2016

A disponibilidade de informação é uma determinante crucial para a participação e envolvimento dos cidadãos nos programas e actividades da sociedade, ela é um poderoso recurso que permite um perfeito alinhamento estratégico para que as instituições viabilizem os seus objectivos e executem da melhor maneira as suas tarefas. No entanto, os munícipes no PA Sede reclamam pela falta de comunicação e de coordenação das actividades. Uma das evidências deste factor é a falta de acompanhamento e assistência técnicas e réplica dos projectos financiados que se agrava pela inexistência de cadeia de valores.

Constatamos também que a disponibilização de informação sobre o valor do Fundo alocado a cada Posto Administrativo é bastante reduzida²⁷. A maioria dos proponentes acaba elaborando os projectos sem conhecimento do valor em causa, o que contribui para a fraca qualidade dos projectos, e consequentemente para o fraco resultado. Para Siteo (2012) os burocratas (funcionários públicos) controlam a informação relevante e tendem assim a aumentar a sua esfera de influência na sociedade.

A disponibilização de informação é fundamental para a participação e inclusão dos cidadãos nas actividades sócio-político-económico para o desenvolvimento local. Segundo o Relatório Mundial do Sector Público de 2010 se as instituições forem criadas sem quaisquer mecanismos para expressar as preocupações dos cidadãos e mobilizar a participação popular, elas permanecem conchas vazias. Tuilock (1965) citado por Boyne et al. (2003), acrescenta que os problemas de coordenação e controle reduzem eventualmente o desempenho e como resultado, fomentam a pobreza, a exclusão e assimetrias sociais.

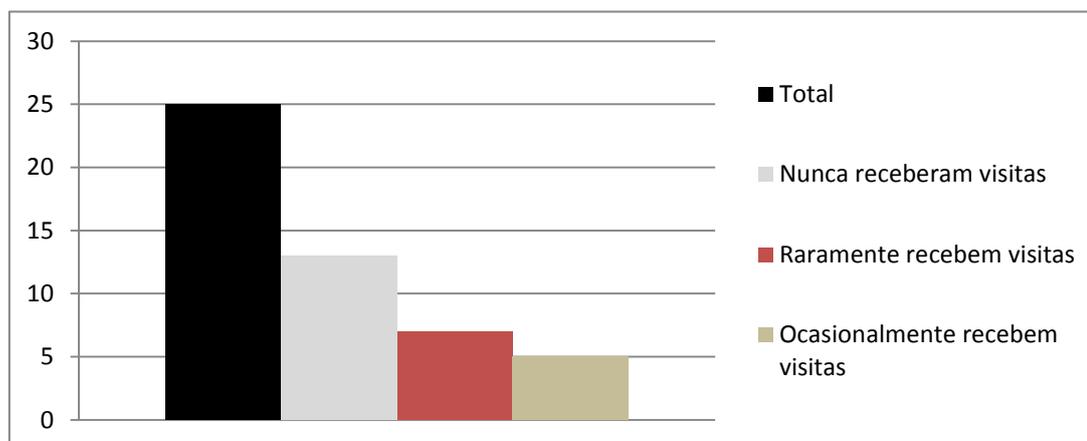
Quando não se sabe o que acontece passa-se a deduzir os motivos. A consequência disso é que alguns factos podem ser distorcidos, mal interpretados e a sucessão dessas ocorrências pode promover o descrédito na gestão do Fundo. Deste modo a informação deve ser de fácil acesso e disponível para todos.

²⁷ No âmbito do funcionamento da AP os cidadãos têm direito a serem informados pelos serviços competentes, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos respectivos processos e a serem notificados dos actos administrativos dentro dos prazos legais, com a respectiva fundamentação nos casos aplicáveis. (Quando legal relativo a Administração Pública – Um guia sobre os direitos dos agentes económicos) Edição I/Abril 2013)

2.5 Impacto da Monitoria e supervisão dos projectos do FDD

De acordo com Garcia (2001), a monitoria é um processo sistemático e contínuo que, produzindo informações sintéticas e em tempo eficaz, permite a rápida avaliação situacional e a intervenção oportuna que confirma ou corrige as acções monitoradas. Tem como objectivo identificar desvios na execução das acções, entre o programado e o executado, diagnosticando suas causas e propondo ajustes operacionais, com vistas à adequação entre o plano e sua implementação. A pergunta sobre a monitoria e supervisão dos projectos de FDD, visava saber como é feita a monitoria e que mecanismos são usados para o acompanhamento e supervisão dos projectos, por forma a ajudar os beneficiários a suprir as dificuldades e/ou obstáculos enfrentados ao longo das suas actividades e verificar o nível de execução dos projectos implementados. Dos (25) beneficiários inqueridos 13% respondeu nunca ter sido visitado desde que se beneficiaram do financiamento, 7% afirmaram que raramente recebem visitas. Não obstante, haver uma percentagem 5% que afirma receber visitas ocasionalmente.

Gráfico 3: Visitas de monitoria e apoio a implementação dos projectos



Fonte: autora com base na pesquisa de campo

A questão de falta de acompanhamento técnico (em termos de gestão) tem preocupado bastante aos beneficiários, pois existem casos de pessoas que entendem de negócio mas não de gestão e que não têm sabido como implementar, manter ou aumentar o seu negócio. Segundo informações colhidas:

“ O FDD ajuda principalmente as pessoas que usam o valor para o fim planeado²⁸”. Existem muitas pessoas que solicitam este fundo mas não conseguem gerir, e conseqüentemente não conseguem reembolsar o valor”.

Verificamos também que existe muita réplica de projectos. Os sectores mais concorridos são o comércio (venda no mercado de alimentos ou capulanas) e a produção e comercialização agro-pecuária (criação de frangos), não existe uma cadeia de valores para permitir o fluxo de saída dos produtos o que acaba sufocando os produtores.

Em relação aos mecanismos usados na supervisão, apuramos que não obstante os monitores estarem cientes do incumprimento verificado por partes dos beneficiários, no respeitante ao uso endividado do valor financiado, aplicando-o para outros fins não elegíveis, e /ou pelo facto destes não efectuarem os reembolsos, não dispõem de nenhum instrumento regulatório para a devida punição.

Procuramos saber qual seria a principal dificuldade dos monitores para o acompanhamento e fiscalização dos projectos, tendo sido apontada a falta de recursos para movimentar equipas locais porque os mutuários estão dispersos e ser difícil o acesso a todos, o que não lhe permite observar o calendário estabelecido. Alguns elementos da ETD e CCD foram unânimes em afirmar que “ *ora há carro e não há combustível*”. Este facto contradiz ao estabelecido no Manual de Procedimentos que prevê que a nível distrital deve ser feito um acompanhamento permanente aos projectos financiados, de forma a verificar-se o ponto de situação dos projectos, principais constrangimentos e propor medidas para a sua solução.

De uma forma geral, podemos concluir que a monitoria é deficiente, há falta no acompanhamento dos mutuários e como consequência cada um age conforme lhe apraz tornando-se vulnerável a cometer vários erros ao longo da implementação do projecto.

²⁸ A. Matavele, SB Liberdade e membro do CCL, entrevistado no dia 24/11/2016

2.6 Falta de procedimento ou defesa de interesses comuns

O nosso trabalho de campo apurou que apesar de existência de um Manual de Procedimentos para operacionalização e aplicação efectiva do FDD, ainda persistem muitas fragilidades e lacunas a partir do processo de selecção - com base na idoneidade do candidato, na elaboração e selecção de projectos, no critério de selecção, no processo de monitoramento e na gestão dos reembolsos.

Os SB's e outros membros dos fóruns de consulta foram unânimes em afirmar que um dos requisitos fundamentais para a selecção do candidato é idoneidade do individuo de modo a honrar com os seus compromissos e reembolsar o valor solicitado, no entanto o não reembolso não acarreta nenhuma medida punitiva, pelo contrário, proporciona o aparecimento de muitos oportunistas com falsas alegações para não efectuarem os reembolsos.

Para Sande (2011), o fraco reembolso dos 7 “Milhões” ao nível de todos os distritos, aliados a ausência de mecanismos fiáveis de cobrança dos mutuários, sugere que seja uma atitude deliberada e intencional do partido no poder. Esta sugestão junta-se a outras vozes críticas de alguns partidos da oposição que dizem não ter dúvida que a atribuição deste valor foi concebida exclusivamente para cimentar a hegemonia do partido no poder, ao longo do país, principalmente ao nível das comunidades rurais. Para Luís de Brito citado por Weimer et all (2012), os 7 “Milhões” foram oficialmente concebidos como uma forma de crédito, mas que na realidade funcionam até hoje essencialmente como donativo que serve para a construção de alianças com segmentos locais da sociedade e como veículo de redistribuição de recursos para alimentar a correspondente rede clientelar.

Capítulo III - Implicações da não observância dos procedimentos e regras para o acesso ao FDD (7 milhões)

Procedimento é um conjunto sequencial de acções, que permitem realizar uma tarefa de forma correcta, coerente e flexível para melhor atender as necessidades dos usuários. Ao abordarmos este tema não podemos deixar de lado o comportamento humano pois ele é fundamental para que os procedimentos sejam observados ou não.

O uso de procedimentos é fundamental em todos os domínios pois permite que a execução de qualquer actividade seja feita de uma forma padronizada e sistematizada de modo garantir maior celeridade, transparência e coerência, no entanto, estas formalidades têm sido negligenciadas o que resulta numa total desordem administrativa. Esta aparente desordem segundo Awortwi & Siteo (2006), é instrumentalizada pelas elites como meio de reter o poder político e de acumular recursos materiais.

O FDD foi estabelecido sob procedimentos e regras para o acesso, no entanto os constantes atropelos a essas regras abrem espaço para a vulnerabilidade, exclusão social entre outros males que enfermam a sociedade e em particular na classe mais desfavorecida que por sinal o fundo foi supostamente criado para eles.

O nosso trabalho de campo constatou que a não observância dos procedimentos não acarreta nenhuma sanção para os mutuários. Os gestores dos fundos limitam-se a sensibilizar os mutuários para que não cometam actos faltosos. Esta situação só prevalece porque a liderança não é eficiente ou porque não existe de vontade para mudar este cenário. Este comportamento liberal “laissez-faire” resulta em surgimento de oportunistas, pouco respeito pelas regras e um certo individualismo (auto interesse). Polidano (2001) considera este comportamento como sendo numa estratégia de vitória nas mãos dos políticos. É que os governos sobrevivem porque são capazes de prover favores para os cidadãos através das redes clientelistas e os cidadãos podem apoiar tais governos por causa dos incentivos que estes oferecem.

O Relatório Mundial do Sector Público de 2010, refere que quando a liderança desvia-se das regras e das políticas estabelecidas, todos tendem a proceder da mesma maneira. Esta ideia é corroborada por Hope (1997) citado por Awortwi (2006), segundo o autor, quando a liderança não é exemplar, ela encoraja a corrupção e quando a corrupção é comum ou generalizada, a burocracia pública desmoraliza-se e acaba por se servir a si própria.

3.1 Conceito e alcance da Sanção Disciplinar

Considerando que o Estado é servido por um vasto número de funcionários e agentes que garantem o funcionamento do respectivo aparelho e a prestação de uma série de serviços à colectividade, a actuação dos funcionários ou agentes devem conformar-se de acordo com as leis vigentes.

3.1.1 Sanções disciplinares previstas na Lei de Trabalho

A lei de trabalho dispõe de uma série de ferramentas que podem ser usadas para servidores faltosos como medida repressiva da conduta inadequada e preventiva de novos comportamentos ilícitos

3.1.2 Conceito de sanção disciplinar

A sanção disciplinar é uma medida administrativa que tem em vista reprimir o comportamento negativo do trabalhador, mas também pretende educá-lo a não cometer novas infracções disciplinares, bem como chamar atenção ao trabalhador e seus colegas para evitarem a violação dos deveres profissionais.

A lei do trabalho prevê no seu Artigo 63, n.º1²⁹ as seguintes sanções disciplinares a funcionários e agentes do Estado:

- a) Admoestação verbal;
- b) Repreensão registada;
- c) Suspensão do trabalho com perda de remuneração, até ao limite de dez dias por cada infracção e de trinta dias, em cada ano civil;
- d) multa até vinte dias de salário;
- e) despromoção para a categoria profissional imediatamente inferior, por um período não superior a um ano.

E ainda, o Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado, no seu Artigo 81³⁰ prevê de entre outras medidas:

- a) demissão do aparelho do Estado durante 4 anos, podendo ser admitido após este período atendendo os requisitos fixados na lei e,

²⁹ Lei n.º 23/2007

³⁰ Lei 14/2009 que aprova o EGFAE

b) expulsão definitiva do aparelho do Estado, com perda de todos os direitos adquiridos no exercício das suas funções.

Acreditamos que o uso devido destas ferramentas, pode-se restringir comportamentos faltosos e permitir a efectivação da responsabilidade disciplinar, em prol de uma gestão efectiva do FDD.

Conclusões e Sugestões

A presente Dissertação teve como objectivo desenvolver reflexões em torno da gestão do Fundo de Desenvolvimento Distrital (7 Milhões) e contribuir para uma consciencialização dos actores envolvidos neste processo e demais sobre a importância da aplicabilidade dos procedimentos e requisitos para o acesso a este Fundo.

O Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD) – vulgo “Sete Milhões”, é uma iniciativa do Governo e tem como objectivo principal induzir transformações na economia rural, contribuindo para transformar o Distrito em “Pólo de Desenvolvimento do País” e aumentar o nível do bem-estar da população moçambicana. Este fundo foi estabelecido para apoiar prioritariamente pessoas pobres economicamente activas, sem possibilidade de acesso ao crédito no sistema financeiro formal. O dinheiro é emprestado de uma forma rotativa, para permitir que outros necessitados se beneficiem do fundo, para a produção de comida, geração de rendimento e criação de emprego de modo a garantir uma governação efectiva que promova o desenvolvimento local e inclusivo.

Dados observados ao longo da pesquisa revelam fragilidades, lacunas, incapacidade e até mesmo falta de vontade de gestão efectiva deste fundo que se evidenciam na falta de transparência nos critérios de selecção e na aprovação de projectos, níveis de reembolso muito baixos, desvios de aplicação do fundo, acompanhamento técnico e monitoria praticamente que inexistente, em suma, falta de ética e transparência dois princípios fundamentais da boa governação. Este tipo de atitude favorece interesses de certos grupos de pessoas para fomentar o clientelismo, nepotismo, particularismo, patronagem e corrupção causada pela falta de disciplina organizacional e incapacidade de garantia do cumprimento das regras estabelecidas.

Estas constatações levaram-nos à conclusão que os mecanismos de gestão deste FDD “vulgo 7 milhões”, não são suficientes para que o exercício do poder seja feito por meio de normas de condutas que garantam transparência, ética, participação e eficiência na prestação de serviços ao público de modo a promover um clima favorável para a inclusão social e um crescimento económico efectivo. É que segundo Dzorgbo (2001:48) citado por Awortwi & Siteo (2006) os burocratas criam deliberadamente procedimentos administrativos sinuosos favoráveis para o pagamento de subornos, deixando cada vez mais vulnerável e excluídas as pessoas sem recurso, o que valida a hipótese da pesquisa segundo a qual, o não cumprimento de regras e procedimentos para

o acesso ao financiamento dos 7 milhões impede a aplicação eficaz deste recurso no combate a pobreza e enfraquece os mecanismos de governação local.

É nossa percepção que apesar das fragilidades, lacunas e falhas na gestão do FDD, o fundo está a trazer alguma melhoria para a vida da população rural, mas para que o FDD desempenhe da melhor forma o seu papel, sugerimos:

- que se criem mecanismos institucionais que garantam o cumprimento das regras e procedimento, limitando o alcance de comportamento oportunista tanto de gestores do Fundo bem como dos mutuários, estabelecendo determinadas acções de carácter orientativo, correctivo e punitivo, dependendo dos casos;
- que a elaboração dos projectos tenha a participação activa dos mutuários de modo a assegurarem a sua execução;
- que as ETD sejam capacitadas de modo a prestarem assistência técnica aos mutuários de acordo com as suas realidades, e devidos a escassez de recursos (para as deslocações dos técnicos) que se estabeleça um gabinete de assistência técnica permanente na administração para o acompanhamento técnico de projectos;
- que se aposte na viabilização de diversas cadeias de valor;
- que se avalie a eficiência do CCD na aprovação dos projectos e,
- com a implementação do Aviso 1/GBM/2015³¹, que se avalie a possibilidade do governo distrital trabalhar em parceria com as instituições financeiras locais, ficando estas encarregues de efectuar os desembolsos e reembolso do fundo, visto que estas instituições possuem ferramentas adequadas para a recuperação do crédito, garantindo a melhoria dos níveis de reembolso e conseqüentemente maior rotatividade do fundo.

³¹ Aviso 1/GBM/2015 (Gabinete do Governador do Banco de Moçambique) apostado em impulsionar o processo de bancarização da economia para assegurar o acesso equitativo aos serviços financeiros em todo o território nacional, expandido a banca (instituições de crédito e sociedades financeiras) para a zona rural

Referenciais bibliográficas

Awortwi, & Siteo (2006). *Perspectivas Africanas Sobre a Nova Gestão Pública: Implicações para a Formação de Recursos Humanos*. Maastricht: Shaker Publishing

Ayee, Joseph (2008). *Reforming the African Public Sector: Retrospect and Prospects*. Dakar: CODESRIA Green Book.

Banco Mundial (1992). *Governance and Development*. Washington. World Bank [LINK](#)

Boyne at al. (2003). *Evaluating Public Management Reforms*. Philadelphia: Open University Press.

Centro de Integridade Publica (2008). *Análise da Proposta de Orçamento de Estado e Plano Económico e Social 2009, do ponto de vista do Sector da Boa Governação conforme definido no PARPA II*

Centro de Integridade Publica (2009). *O Distrito como Polo de Desenvolvimento: Um Olhar da Sociedade*

Colenghi, V. M. (1997). *O&M e Qualidade Total: uma integração perfeita*. Rio de Janeiro: Qualitymark

Figueiredo, L. (2003). *Curso de Direito Administrativo, 6 ed.* São Paulo: Malheiros ed.

Forquilha e Orre (2012). *Moçambique: Uma iniciativa condenada ao sucesso. O fundo distrital dos 7 milhões e suas consequências para a governação em Moçambique - em Descentralizar o Centralismo, Economia Política, recursos e resultados*. Maputo: IESE

Forquilha, S. (2010). *Reformas de Descentralização e Redução de Pobreza num Contexto de Estado Estado Neo-patrimonial. Um Olhar a partir dos Conselhos Locais e OIIL em Moçambique*. In Brito, L., Castel-Branco, C., Chichava, S. e Francisco, A. (ORGS.). *Pobreza, Desigualdade e Vulnerabilidade em Moçambique 2010*. Maputo: IESE

Forquilha, S. (2009). *Governação Distrital no Contexto das Reformas de Descentralização Administrativa em Moçambique: Lógicas, Dinâmicas e Desafios*. In Brito, L., Castel-Branco, C., Chichava, S. e Francisco, A. (Org.). (2010). *Desafios para Moçambique*. Maputo: IESE

Forquilha S. (2009). O paradoxo da articulação dos órgãos locais do Estado com as autoridades comunitárias em Moçambique: do discurso sobre a descentralização à conquista dos espaços políticos a nível local. Centro de Estudos Africanos do ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Freitas, H. et al (1997). Informação e decisão: Sistemas de apoio e o seu impacto. Porto Alegre: Ortiz

GARCIA, Ronaldo Coutinho (2001) Subsídios para organizar avaliações da acção governamental. Planeamento e Políticas Públicas, Brasília.

Gil, A. C. (1991). Como Elaborar Projectos de Pesquisa. São Paulo: Atlas, 1991

Girishankar, Navin (2001). Evaluating Public Sector Reform: Guideline for Assessing Country-level Impact of Structural Reform and Capacity Building in the Public sector. Washington: World Bank Operation Evaluation Department

Halon & Smart (2008). Há mais bicicletas - mas há desenvolvimento? Massinga Ideias & Projectos Lda

Hall, P. e Taylor, R. (2003). “As Três Versões do Neo-Intitucionalismo.” Lua Nova

Heidemann, Francisco G.; Salm, José Francisco (2009) Políticas Públicas e Desenvolvimento: Bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora UnB.Vaz

Horn, Murray (1995). The Political Economy of Public Administration: institutional choice in the public sector. New York: Cambridge University Press

Khan, M. (2006). Governance and Anti-Corruption Reforms in Developing Countries: Policies, evidences and ways fowards, IG- 24 Discussion Paper Series

KISH, Leslie (1995). Survey Sampling

Kjaer, Anne Mette (2004). “Old brooms can sweep too! An overview of rulers and public sector reforms in Uganda, Tanzania and Kenya”. Journal of Modern African Studies.

Levine, D. M.; et al. (2008). Estatística: teoria e aplicações. 5. ed. Rio de Janeiro: TLC

Luckmann e Berger (1991). A construção social da realidade. 9 ed. Vozes

MASC – Mecanismo de apoio à Sociedade Civil (s/d). Manual de Boa Governação interna nas organizações da sociedade civil. Maputo: MASC

Mattar, F. (1996). Pesquisa de marketing. Ed. Atlas

North, Douglass (1990). Institutions, Institutional Change and Economic Performance. New York: Cambridge University Press

Olson M (2002). The logic of collective action” Public Goods and the Theory of Groups, Harvard University Press Cambridge: Massachusetts London • England

Parsons, W. (1995). Public Policy: An Introduction to the theory and Practice of Policy Analysis.

PNUD (2014). Sustentar o Progresso Humano: Reduzir as vulnerabilidades e reforçar a resiliência. Relatório de Desenvolvimento Humano

Polidano, Charles (2001). “Why Public Sector Reforms Fail?” Public Policy and Management Working Paper no. 16. University of Manchester, Institute for Development Policy and Management

Roncaratti L. e Fontenelle A (2008). Ministério de Plano, Orçamento e Gestão – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – Conhecimentos gerais e especializados: Vestcon

Rawls, J. (1997). Uma Teoria da Justiça. São Paulo: Martins Fontes.

Sande Z. (2011). “7 Milhões” Revisão do Debate e Desafios para Diversificação da Base Produtiva (Artigo publicado a título póstumo)

Scott, Z. et all (2011). PSGR Country Case Study, public sector Governance Reform in Mozambique 2001 -2010: What has been learnt? Oxford Policy Management

Sitoe, Eduardo J. (2012). Políticas Públicas. Maputo, Abril de 2012.

Weimer, Bernhard; Macuane, José Jaime & Buur, Lars. (2012) “A economia do Political Settlement em Moçambique: Contexto e implicações da Descentralização”. In: Weimer, Bernhard.. Moçambique: Descentralizar o Centralismo. Economia política, recursos e resultados. Maputo: IESE.

WEBER, M. (1993). *Ciência e Política: duas vocações*. Tradução de Leônidas Hegenberg e Octany Silveira da Costa. 9 ed. São Paulo: Cultrix

DOCUMENTOS OFICIAIS

DNPDR. Direcção Nacional De Promoção Do Desenvolvimento Rural (2011). *Fundo distrital de desenvolvimento*. Ministério da administração Estatal – MAE: Maputo.

Governo de Moçambique (2001). *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta, 2001-2005 (PARPA I)*. Versão final aprovada pelo Conselho de Ministros, Maputo, Abril de 2001.

Governo de Moçambique (2006). *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta 2006-2009 (PARPA II)*. Versão final aprovada pelo Conselho de Ministros. Maputo 02 de Maio República Popular de Moçambique (2007)

Conselho de Ministros (2009). Decreto 90/2009 de 15 de Dezembro: *Cria o Fundo Distrital de Desenvolvimento*. Governo de Moçambique: Maputo

INE (2014) *Projeções Anuais da População Total Urbana e Rural, 2014*, Maputo

Lei n.º 12/2005 de 23 de Dezembro (Aprova o Orçamento de Estado para o ano de 2006)

Lei n.º 14/2009 de 17 de Março, (Aprova o Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado;

Lei n.º 23/2007 de 1 de Agosto (Aprova a Lei do Trabalho e revoga a Lei n.º 8/98, de 20 de Julho)

Lei 8/2003, de 19 de Maio de 2003. (Lei dos Órgãos Locais do Estado -LOLE). *Boletim da República, Série, N.º 20, 1.º Suplemento*.

MPD.2009. *Informação Sobre Execução do Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIIL), 2006 – 2008*. Maputo: Governo de Moçambique

MPD 2008. *Relatório balanço da implementação do Orçamento de Investimento de Iniciativa Local, 2006 – 2008*. Maputo. Ministério de Plano e Desenvolvimento

MAE, Ministério da Administração Estatal; (2005). Perfil do Distrito de Mandlakaze província de Gaza.

MAE, Ministério da Administração Estatal; MF Ministério das Finanças; MPD Ministério da Planificação e Desenvolvimento (2011). Fundo Distrital de Desenvolvimento – Manual de procedimentos.

PEDD (2008). Plano Estratégico de Desenvolvimento: Distrito de Mandlakaze – Juntos pelo Desenvolvimento do Distrito: PNUD

República Popular de Moçambique (2007). Programa de Reabilitação Económica e Social. Direcção Geral Legislativa. Assembleia da República, Maputo

WEBSITE

Declaração de Copenhaga "Resolução sobre as Prioridades da União Europeia na Cimeira Mundial sobre o Desenvolvimento Social (Copenhaga, Março de 1995)
http://www.gobiernodecanarias.org/cmayerot/servlet/ViewDocu?id_documento=2165&id_pagina=23

Massukado-Nakatani, M. S. (2009) Métodos e técnicas de pesquisa em turismo: Amostragem. Disponível em: <http://www.turismo.ufpr.br/drupal5/files/Aula%2022%20-%20Amostragem.pdf>. Acesso em: 24 de Fevereiro 2017

ROCHA, F. C. V. Procedimento Operacional Padrão Enfermagem. HGV. Piauí, 2012. Disponível em http://www.hgv.pi.gov.br/download/201207/HGV20_d747ba8b2b.pdf

Santos, Marília (2000) Noções gerais acerca do processo administrativo e da Lei 9784/99. Jus Navigandi, Teresina, ano 4 n. 42, Jun. LINK

Vaz, E., 2009. Colectivização do risco e privatização do lucro: A governação de Guebuza em cinco tempos. Disponível em <http://ideiasdemocambique.blogspot.com/2009/07/colectivizacao-do-risco--privatizacao.html> (Acedido a 17.08.2010)

Why Do Corrupt Governments Maintain Public Support?
<http://cps.sagepub.com/cgi/content/abstract/40/8/949>. The online version of this article
can be found at: Published by: <http://www.sagepublications.com>

World Public Sector Report (2010): Reconstructing Public Administration after
Conflict: Challenges, Practices and Lessons Learned. Acessível através do url:
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan037819.pdf>

Anexo 1

NUMERAÇÃO DAS ENTREVISTAS	INSTITUIÇÃO/ N DE ENTREVISTAS	CARGO	DATA DE ENTREVISTA
1	Governo Provincial de Gaza / (1)	Secretário Permanente	22/11/2016
2	D. Pr. Extensão Rural de Gaza / (1)	Director	22/11/2016
3	Governo Distrital Mandlakaze (1)	Secretário Permanente	23 /11/2016
4	Governo Distrital Mandlakaze (1)	Chefe Gabinete	22/11/2016
5	DNPDRMaputo / (2)	Técnico	16 e 21/12/2016
6	ETD/ (3)	Técnico e Beneficiário	23/11/2016
7	ETD (3)	Técnico	24/11/2016
8	CCL / (2)	Secretário e Beneficiário	23/11/2016
9	CCL	Secretário e Beneficiário	24/11/2016
10	CCL	Secretário e Beneficiário	25/11/2016
11	Autoridade comunit. /(1)	Membro	24/11/2016
12	Autoridade comunit. /(2)	Membro	25/11/2016
13	Autoridade tradicional /(1)	Membro CC e Beneficiário	23/11/2016
14	Autoridade tradicional /(2)	Membro	24/11/2016
15	Posto Administrativo /(3)	Chefe	23/11/2016
16	Funcionário público (1)	Beneficiário	23/11/2016
17	Funcionário público (1)	Beneficiário	24/11/2016
18	Mutuário /(4)	Beneficiário	23/11/2016
19	Mutuário / (5)	Beneficiário	24/11/2016
20	Mutuário / (4)	Beneficiário	25/11/2016
21	Mutuário (2)	Reprovados	23/11/2016

Anexo 2

Guião de entrevista para Membros do Conselho Consultivo

1. Qual é a sua percepção sobre o FDD?
2. Em que contexto surge?
3. Qual é a diferença entre o OIIL e o FDD?
4. Quais são os objectivos do FDD?
5. O que é ser Membro do CCD?
6. Qual é critério para a selecção dos candidatos?
7. Quais são os procedimentos para a selecção dos beneficiários a este Fundo?
8. Você acha que o incumprimento das regras na alocação do Fundo pode estar na origem da falta de eficácia e eficiência deste fundo? Porque?
9. Quem são os potenciais beneficiários? Homens ou mulheres? Jovens ou adultos?
10. Quais são os critérios para a aprovação das propostas?
11. Qual é o nível de adesão a este Fundo?
12. Como é feita a monitoria dos projectos aprovados? Que mecanismos institucionais o distrito tem para fazer a monitoria dos projectos aprovados? Esses mecanismos são eficazes? Porque?
13. Os membros do conselho consultivo podem se beneficiar do fundo? Qual é o critério?
14. Desde que o fundo foi instituído quantos grupos e ou associações já se beneficiaram e quantas é que foram excluídas?
15. Qual é o nível de reembolso? E quais são as causas do baixo ou alto nível de reembolso?

Você acha que este fundo está a cumprir o objectivo para o qual foi criado?
Justifique com base em evidências.

Guião de entrevista para Governo Distrital (Equipe Técnica Distrital)

1. Qual é a sua percepção sobre o FDD?
2. Em que contexto surge?
3. Qual é a diferença entre o OIIL e o FDD?
4. Quais são os objectivos do FDD?
5. Como são seleccionados os beneficiários para este Fundo?
6. Quais são os procedimentos para selecção dos beneficiários?
7. Quais as dificuldades encontradas no desembolso e reembolso do crédito?
8. Quantos projectos foram submetidos a aprovação e quantos foram aprovados no período de 2007-2015?
9. Deste quantos criaram emprego? Pode nos mostrar evidencias?
10. Os funcionários do governo distrital podem se beneficiar do fundo? Qual é o critério?
11. Como é feita a pré-avaliação dos projectos?
12. Como é que é feito o acompanhamento e apoio técnico aos beneficiários na execução dos projectos?
13. Você acha que este fundo está a cumprir o objectivo para o qual foi criado? Justifique com base em evidências.

Guião de entrevista para os beneficiários/mutuários

1. Qual é a sua percepção sobre o FDD?
2. Em que contexto surge?
3. O que levou a candidatar-se para este fundo?
4. Quando você se candidatou para este fundo o que esperava dele? Achas que depois de ter beneficiado dele conseguiu alcançar os objectivos pelos quais você se candidatou? Porque?
5. Teve algum apoio na elaboração do projecto?
6. Quais foram as principais dificuldades que encontrou na elaboração do projecto e como superou isso ou como é que essa dificuldade influenciou na não aprovação do projecto?
7. Como pretende rentabilizar este financiamento?
8. Tem conseguido efectuar o reembolso atempadamente? Porque?
9. É membro de algum partido? Achas que ser membro de algum partido ajuda ou prejudica na aprovação do projecto? Porque? Podes dar exemplos de pessoas que obtiveram facilidades e ou dificuldades pelo facto de pertencerem a um partido político?
10. Acha que esse factor influenciou de alguma maneira para este processo?
11. Quais são os principais desafios para adesão ao fundo? Acha que os procedimentos são seguidos na atribuição do Fundo? Porque?
12. Acha que o não cumprimento dos requisitos traçados na atribuição deste fundo retarda o alcance do objectivo pelo qual ele foi criado?
13. Quer deixar alguma sugestão em torno deste tema?

Guião de entrevista para funcionários do MPD, MAE

1. Qual é a sua percepção sobre o FDD?
2. Em que contexto surge?
3. Quais são os procedimentos para adesão a este fundo?
4. Que expectativas estão criadas para este fundo?
5. Quem são os principais beneficiários?
6. Qual é feito o critério de selecção?
7. Como é vista questão do incumprimento das normas estabelecidas?
8. Quais as instituições que estão envolvidas na gestão do crédito?
9. Existem dificuldades na monitoria e avaliação dos projectos?
10. Os funcionários públicos podem se beneficiar do fundo? Qual é o critério?
11. Como é alocado o crédito aos beneficiários?
12. Como são geridos os reembolsos efectuados?
13. Como é feito o processo monitoria, capacitações para os beneficiários, membros do CCD e as comissões técnicas de avaliação de projectos?
14. Como é que é avaliada a eficiência ou eficácia deste fundo no combate a pobreza nas zonas rurais de Moçambique?

Anexo 3

Extracto do Plano de Negócio referente a pesquisa de mercado e elaboração do orçamento constante no manual de procedimento:

5. Pesquisa de Mercado

Produtos ou serviços principais	Cientes principais	Concorrentes principais e seus preços	Que preço o cliente está disposto a pagar

6. Elaboração do Orçamento – Custos

Designação (indicar as necessidades seguindo as fases da cadeia de produção desde a matéria prima até a comercialização)	Quantidade	V. unitário	Total	Fonte de Financiamento	
				Próprio	FDD
TOTAL GERAL					

Produto/serviço: _____ quantidade planeada ____ (kg/Ton) _____
 Período ou tempo de produção _____ (dias, semanas, meses, ano)

Produto	Quantidade	Valor unitário	Total
TOTAL GERAL			

Custo Unitário = Custos ou orçamento totais: (dividir): pela quantidade total de Produção

Preço de Venda

PV = Custo unitário (00mt) + margem de lucro (__,00mt) =

Cálculo de receita- PLANO DE VENDAS

Receitas ou Volume de Vendas = quantidade de produto vendido (estimado) X preço de venda

Produto que vai Vender	Quantidades estimadas		Preço de cada Unidade	Receitas	
	Mensais	Anuais		Mensais	Anuais
TOTAIS					

Cálculo de lucro

$$\text{Lucro} = \text{Receitas} - \text{Custos totais}$$

Receitas		Custos Totais		Lucro	
Mensais	Anuais	Mensais	Anuais	Mensal	Annual