UNIVERSIDADE
EDUARDO
MONDLANE

UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

FACULDADE DE DIREITO

CURSO DE MESTRADO EM COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

Dissertação de Mestrado:

Impacto do Ordenamento Territorial no Desenvolvimento Rural: O Caso da Implementação do Plano de Pormenor no Posto Administrativo de Dunda

Autora: Ana Santos

Supervisor: Professor Doutor Luca Bussotti

Maputo, Setembro de 2023

Ana Florda do Rosário Santos

Impacto do Ordenamento Territorial no Desenvolvimento Rural: O Caso da Implementação do Plano de Pormenor no Posto Administrativo de Dunda

Dissertação apresentada a Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane como requisito Parcial para obtenção de título de Mestre em Cooperação e Desenvolvimento.

Supervisor: Professor Doutor Luca Bussotti

Maputo, Setembro

2025

COMISSÃO EXAMINADORA

_____

_____

_____

Maputo, _____/_____/2025

DECLARAÇÃO DE HONRA

Declaro por minha honra que esta dissertação nunca foi apresentada para obtenção de qualquer grau ou num outro âmbito e que ele constitui o resultado do meu trabalho individual. Esta dissertação é apresentada a Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane, em cumprimento parcial dos requisitos para obtenção do grau de Mestre em Cooperação e Desenvolvimento.

Maputo, Setembro de 2025

_____

Ana Santos

DEDICATÓRIA

Dedico esta Dissertação as minhas filhas Andrea e Allana, que sempre me deram forças para continuar e chegar até ao fim do Trabalho.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço ao meu orientador Professor Doutor Luca Bussotti, pela cordialidade com que sempre me recebeu, pela forma paciente como orientou a minha dissertação e pela liberdade de acção que me permitiu, juntamente com as suas recomendações, na concretização deste feito. Agradeço, também,

Às minhas filhas, por terem acreditado em mim e pelo apoio incondicional.

À minha mãe, por todo o seu amor.

Ao meu irmão Anibal Santos, pelo apoio e incentivo ao longo do tempo que decorreu a elaboração desta dissertação.

Ao meu marido pela estabilidade emocional proporcionada no decorrer deste percurso.

Um agradecimento especial ao Professor Doutor Riccardo Tatasciore, pelos preciosos ensinamentos ao longo do trabalho de campo no acompanhamento metodológico da avaliação e análise do estudo de caso.

Endereço uma palavra de apreço também aos técnicos dos Serviços Distritais de Actividades Económicas (SDAE), Serviços Distritais de Planificação e Infra-estrutura (SDPI), aos Serviços de Estudos e Análises Estratégicas da Agência do Zambeze, Chefe do Posto Administrativo de Dunda, Chefe da Localidade de Nhamangua, para que o trabalho fosse realizado com êxito.

A todos os amigos, colegas, conhecidos, especialmente a todos entrevistados que foram determinantes para o desenvolvimento desta dissertação.

LISTA DE SIGLAS, ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS

ADVZ – Agência de Desenvolvimento do Vale do Zambeze

AFD Agência Francesa de Desenvolvimento

AIAS – Administração de Infra-estruturas de Água e Saneamento

APD – Agenda Política do Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

BMZ – Ministério Alemão;

CAD – Comité de Ajuda ao Desenvolvimento

CPD – Coerência das Políticas para o Desenvolvimento

DANIDA – Agência Dinamarquesa

DFID – Departamento Britânico para o Desenvolvimento Internacional

DUAT – Direito do Uso e Aproveitamento da Terra

EBA – Expert Group for Aid Studies

EC – European Commission

EDM – Eletricidade de Moçambique

EDR – Estratégia de Desenvolvimento Rural

EEAS – European External Action Service

EM – Estados Membros

ENRP – Estratégias Nacionais de Redução da Pobreza

ENRP – Estratégias Nacionais de Redução da Pobreza

EUA – Estados Unidos da América

FARE – Fundo de Apoio à Reabilitação da Economia

FMI – Fundo Monetário Internacional

FOFA – Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças

GIS – Sistema e Informação Geográfica

ICAI – Comissão Independente para o Impacto da Ajuda

IOT – Instrumentos de Ordenamento Territorial

IPAD – Programa Indicativo de Cooperação Portugal

ISA – Inclusive and Sustainable Agricultural (development in the Zambezi Valley, Mozambique)

MITADER – Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural

MOPHRH – Ministério das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hidráulicos

NORAD – Agência Norueguesa para o Desenvolvimento e Cooperação

NPM – New Public Management

NU – Nações Unidas

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

ODM – Objectivos de Desenvolvimento do Milénio

ONG – Organização Não-Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

ORAM – Associação Rural de Ajuda Mútua

OT – Ordenamento Territorial

PA – Posto Administrativo

PDUT – Planos Distritais de Uso da Terra

PED – Países em Vias de Desenvolvimento

PEOT – Plano Especial de Ordenamento Territorial

PES – Plano Económico Social

PEU – Planos de Estrutura Urbana

PGU – Planos Gerais de Urbanização.

PIB – Produto Interno Bruto

PIDT – Planos Interprovincial de Desenvolvimento Territorial

PMA – Países Menos Avançados;

PMBOK – Project Management Body of Knowledge

PNDT – Plano Nacional de Desenvolvimento Territorial

PNUD – Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas

POA – Plano de Actividades e Orçamento

PP – Plano de Pormenor

PPDT – Planos Provinciais de Desenvolvimento Territorial

PPU – Planos Parciais de Urbanização (PPU),

RNB – Rendimento Nacional Bruto

SADEV – Agência Sueca de Avaliação do Desenvolvimento

SDPI – Serviços Distritais de Planeamento e Infraestrutura

SIDA – Agência Sueca de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

SP – Secretário Permanente

SWOT – Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats

UE – União Europeia

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para Infância

USAID – Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

ZOPP – Ziel Orientierte Projeckt Planung

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição Geográfica de Dunda 6
Tabela 2 – Conceitos de Avaliação 26
Tabela 3 – Cronograma do Projecto 42
Tabela 4 – Orçamento do Projecto Global 43
Tabela 5 – Análise SWOT do Projecto 50
Tabela 6 – Respondentes por categoria 54
Tabela 7 – Quadro Lógico do PP de Dunda 58

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Posto Administrativo de Dunda 8
Tabela 2 – Mapa Geográfico da Região do Zambeze 41

RESUMO

A presente dissertação tem por objectivo analisar como é que o Ordenamento Territorial (OT) tem impactado no Desenvolvimento Rural (DR), através do estudo de caso do Plano de Pormenor (PP) implementado na localidade de Dunda, região do Vale do Zambeze. A aproximação destas duas variáveis DR e OT têm a ver na essência com a perspectiva que a lei (n°19/2007 de 18 de julho) refere "…*a estratégia de desenvolvimento nacional deve ser uma estratégia de desenvolvimento rural*" e deve ser analisada na sua componente geográfica de ordenamento espacial, ou seja, como é que os territórios, na sua articulação entre si (saúde, pobreza, desigualdades, conflitos de terra, cultura, comércio, bem-estar, etc) influenciam no desenvolvimento rural. A hipótese do estudo sustenta que o Plano de Pormenor poderia em parte minimizar os conflitos e as vulnerabilidades existentes, no entanto, a incapacidade técnica, a fraca articulação aliada a falta de transparência das autoridades locais comprometem em grande medida a sustentabilidade do desenvolvimento rural. Para a realização do estudo foi aplicada a metodologia de avaliação qualitativa que permitiu colher amostras de 57 inqueridos da comunidade local, entrevistas, documentos e literatura sobre a temática. Os resultados da pesquisa indicam que a intervenção dos parceiros de implementação é positiva, existe maior probabilidade de alcance dos impactos previstos em termos de melhoria das condições de habitabilidade, saneamento, energia, no entanto, os desafios de articulação e de apropriação dos instrumentos por parte da população, ainda constituem um desafio para o governo local.

Palavras – Chave: Desenvolvimento Rural – Ordenamento Territorial – Avaliação do Plano de Pormenor de Dunda.

ABSTRACT

This dissertation aims to analyze how Territorial Planning (TP) has impacted Rural Development (RD), through a case study of the Detailed Plan (DP) implemented in the locality of Dunda, Zambezi Valley region. The connection between these two variables, RD and TP, is essentially related to the perspective that the law (No. 19/2007 of July 18th) states: "…*the national development strategy must be a rural development strategy*" and must be analyzed in its geographical component of spatial planning, that is, how territories, in their articulation with each other (health, poverty, inequalities, land conflicts, culture, commerce, well-being, etc.) influence rural development. The hypothesis of the study argues that the Detailed Plan could, in part, minimize existing conflicts and vulnerabilities, however, technical incapacity, weak coordination, and a lack of transparency from local authorities significantly compromise the sustainability of rural development. For this study, a qualitative evaluation methodology was applied, allowing the collection of samples from 57 interviewees from the local community, interviews, documents, and literature on the subject. The research results indicate that the intervention of the implementing partners is positive, and there is a greater probability of achieving the expected impacts in terms of improved living conditions, sanitation, and energy. However, the challenges of articulation and appropriation of the instruments by the population still constitute a challenge for the local government.

Keywords: Rural Development – Territorial Planning – Evaluation of the Dunda Detailed Plan.

SUMÁRIO

DECLARAÇÃO DE HONRA ..... **iv**
DEDICATÓRIA ..... **v**
AGRADECIMENTOS ..... **vi**
LISTA DE SIGLAS, ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS ..... **vii**
LISTA DE TABELAS ..... **x**
LISTA DE FIGURAS ..... **xi**
RESUMO ..... **xii**
ABSTRACT ..... **xiii**
CAPÍTULO 1: ENQUADRAMENTO DA PESQUISA **1**
1.1 Introdução 1
1.2 Contextualização 3
1.2.1 Pressupostos 4
1.2.2 O Papel dos Intervenientes do Projecto 5
1.2.3 Âmbito Geográfico do Distrito de Macossa 5
1.3 Formulação do Problema 8
1.4 Pergunta da Pesquisa 11
1.5 Justificação da pesquisa 11
1.6 Relevância do Trabalho 12
1.7 Objectivos do Estudo 14
1.7.1 Geral 14
1.7.2 Específicos 14
1.8 Hipótese 14
1.9 Metodologia Aplicada 14
1.10 Limitações da Pesquisa 16
CAPÍTULO 2: REVISÃO LITERÁRIA **18**
2.1. Desenvolvimento Local/Rural 18
2.2. Projectos de Desenvolvimento 20
2.3. Instrumentos de Ordenamento Territorial de Moçambique 23
2.4. Avaliação de Projectos 24
2.5. Critérios de Avaliação 30
2.6. Avaliação como Ferramenta de Ajuda, Cooperação e Desenvolvimento 33
CAPÍTULO 3: APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS **41**
3.1. Apresentação do Caso 41
3.1.1. Intervenientes e Responsabilidades 42

3.1.2. Plano de Actividades 43
3.1.3. Orçamento Previsto 43
3.1.4. Critérios da Avaliação do PP 44
3.1.5. Fases da Avaliação do Plano de Pormenor 45
3.1.6. Levantamento de Dados 46
3.1.7. Organização das Actividades, Participação e Constrangimentos 46
3.2. Interpretação e análise dos critérios de avaliação 47
3.3. Diagnóstico da Análise FOFA/ SWOT 50
CAPÍTULO 4: DISCUSSÃO DOS DADOS 53
4.1. Avaliação dos Resultados 53
4.2. Análise do Quadro Lógico 59
4.3. Conclusões 61
4.4. Lições Apreendidas e Boas Práticas Levantadas 63
4.5. Recomendações 63
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 65
APÊNDICE 71
Questionário de Avaliação 71
ANEXOS 81
ANEXO 1: Listas dos encontros 81
ANEXO 2 82
ANEXO 3: Quadro Lógico do projecto do PP DUNDA 83
ANEXO 4 84
Foto-1: Reunião com as autoridades Locais 84
ANEXO 5 85
Foto 2: Reunião com a População Local 85

CAPÍTULO 1: ENQUADRAMENTO DA PESQUISA

1.1 INTRODUÇÃO

A região do Vale do Zambeze é caracterizada por uma grande diversidade cultural resultante de diversas movimentações populacionais de várias regiões. Segundo o Plano Especial de Ordenamento Territorial (PEOT) do Vale do Zambeze, a população da região é essencialmente rural e dedica-se a agricultura familiar de subsistência, extremamente dependente de factores climatéricos. A ocorrência de eventos extremos, quer secas como cheias, deixa as populações afectadas, vulneráveis a situações de insegurança alimentar.

Refere o PEOT que a economia da região é marcada pela presença da Hidroelétrica de Cahora-Bassa, responsável por grande parte do Produto Interno Bruto (PIB), agricultura e mega projectos de exploração do carvão mineral. Para uma economia que depende de apoio externo, um dos principais desafios que se impõe ao Governo de Moçambique é o comprometimento com os resultados, avaliação e acompanhamento dos programas e projectos de desenvolvimento. Nas últimas décadas tem aumentado o interesse dos governos dos países pobres em aplicar sistemas de acompanhamento e avaliação de políticas públicas para optimizar o uso dos sempre mais escassos recursos, tendo de prestar contas aos parceiros de desenvolvimento sobre os progressos e os resultados obtidos.

Os parceiros de implementação do PEOT, como a Agência de Desenvolvimento do Vale do Zambeze (ADVZ), no seu papel de órgão flexível do Governo de Moçambique, que tem no seu mandato a Assistência aos Governos Locais, nas componentes de Planeamento, Ordenamento Territorial e do Desenvolvimento socioeconómico local da região do Vale do Zambeze, desenvolveu em colaboração com o Ministério da Terra e Ambiente, um programa de desenho e apoio na implementação dos vários Planos de Pormenor, como é o caso do *Plano de Pormenor de Dunda*. O projecto está inserido nas diretrizes prioritárias emanadas pelo Governo de Moçambique e faz parte dos 17 objectivos de desenvolvimento sustentável da declaração de Paris de 2015, sobre a eficácia da ajuda.

O ano de 2015 ficou na história como da definição dos 17 Objectivos de Desenvolvimento Sustentável, fixados numa cimeira da ONU, em Nova Iorque (EUA), de 25 a 27 de Setembro, que reuniu os líderes mundiais para adoptarem uma agenda ambiciosa com vista à erradicação da pobreza e ao desenvolvimento económico, social e ambiental à escala global até 2030, conhecida como Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Especificamente o 11º objectivo desenvolvimento sustentável visa que "até 2030, todos os países devem aumentar a

urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planeamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis" (Camoes, 2016).

O projecto de Ordenamento Territorial do Vale do Zambeze surge em resposta aos diversos problemas identificados previamente, como a ocupação desordenada da terra, incapacidade técnica dos governos locais, falta de equipamento topográfico, fraco alinhamento dos instrumentos de planificação territorial, falta de transparência na legalização das terras por parte das autoridades locais, conflitos de terra (homem/animal), algumas infra-estruturas de habitação encontravam-se nos traçados das vias projectadas, reservas ou em zonas de risco.

Para o alcance desses desafios e maior eficiência na alocação de recursos, eficácia e qualidade dos serviços prestados à população e produção de bases sustentáveis para a tomada de decisões torna-se cada vez mais importante analisar o nível de adesão das comunidades locais e seus efeitos, tendo em conta que este tipo de estratégias visam reduzir as vulnerabilidades, desenvolver os mercados domésticos, tornar as dinâmicas de acumulação mais eficazes e justas do ponto de vista de distribuição e alargar a base social e regional de acumulação.

Nesse contexto, a presente dissertação visa aferir sobre os resultados da implementação do Plano de Pormenor e do seu impacto na vida das populações e no desenvolvimento da localidade Dunda. Em resposta ao objectivo assinalado, a dissertação foi subdividida em três partes. A primeira diz respeito a uma breve descrição do local e sua contextualização geográfica, económica e social, o problema que levou ao estudo, a relevância do trabalho, os objectivos, a pergunta de pesquisa, as possíveis hipóteses, a metodologia aplicada e as suas limitações.

A segunda parte refere-se a revisão literária que ajudou a suportar o tema em causa, desde conceitos sobre desenvolvimento rural, ordenamento territorial e avaliação de projectos de desenvolvimento, referindo-se principalmente `a avaliação como um dos principais instrumentos de compreensão e de aprendizado que serve de auxílio não só para a tomada de decisões ao nível estratégico, mas também para perceber se os mesmos têm surtido efeito na vida da população local.

Na terceira e última parte, apresenta-se os resultados da avaliação e análise do impacto da implementação do projecto – "Plano de Pormenor de Dunda", onde foi possível compreender, no sentido lato, a importância duma acção de desenvolvimento, a sua adequação ao meio envolvente e ao contexto, a sua eficácia e eficiência, e finalmente o impacto e sustentabilidade dos seus resultados.

1.2 CONTEXTUALIZAÇÃO

Segundo o Portal do Governo e dados do INE, Moçambique é um país subtropical situado na costa sudeste de África, cobrindo uma área total de quase 800.000 km^2. O país faz fronteira com Malawi, África do Sul, Eswatini, República Unida da Tanzânia, Zâmbia e o Zimbabwe. Actualmente, a população está estimada em cerca de 33,6 milhões de habitantes, o que significa uma média de 42 habitantes por km^2. A maior parte da população do país vive nas zonas rurais. Por conseguinte, baixa densidade populacional é uma característica demográfica comum das 10 províncias. O Vale do Zambeze é uma vasta região no centro de Moçambique composto por 40 distritos incluindo três cidades e sete municípios. No geral os assentamentos humanos são em maior parte pequenas povoações dispersas, de comunidades de camponeses, próximas as zonas de produção, com habitações de construção precária e as ocupações são desordenadas, sem acesso a infra-estruturas e serviços básicos.

As vilas, que na sua maioria são as sedes dos distritos e de postos administrativos, agregam características dos aglomerados rurais e alguns aspectos urbanos, onde a zona central possui um traçado de ruas definido, infra-estruturas básicas e serviços públicos, e uma periferia em rápido crescimento, com ocupações desordenadas, as habitações tendem a ser em material convencional, com infra-estruturas deficitárias (Macossa, 2012-2021).

A rápida expansão urbana, impulsionada pelo crescimento económico, a existência de serviços e infra-estruturas básicas nas vilas-sede e dos postos administrativos, geralmente não é acompanhada pela elaboração, actualização e implementação de instrumentos de gestão territorial, propiciando deste modo o surgimento de assentamentos humanos informais. Apesar do seu diversificado e significativo potencial em recursos naturais (água, terra, fauna, flora) e do seu considerável potencial em recursos minerais (carvão, gás, ouro, cobre, ferro, fluor, calcário, urânio, pedras semipreciosas), na região do Vale do Zambeze, o nível de desenvolvimento humano é baixo, o que constitui grande dificuldade na disseminação das vantagens de planeamento e ordenamento territorial por parte das autoridades locais (PEOT, POA-ADVZ, 2015-21).

A prioridade sobre o processo de ordenamentos das vilas, cidades e pequenos assentamentos humanos mostrou-se essencial para regular a ocupação do solo com maior destaque para as

regiões que pelo seu potencial em recursos ou pelo volume de investimentos registados tendem a apresentar índices de desenvolvimento nas várias vertentes socioeconómicas e com implicações na ocupação e uso do solo e dos demais recursos existentes.

Os novos distritos resultantes da recente actualização da divisão administrativa nacional, na maioria sem os órgãos de administração pública devidamente estruturados e com vilas de Postos Administrativos recentemente elevados a categoria de vilas-sede distritais, que evidenciam ou se espera observar um crescimento espacial acelerado impõem o desafio urgente no âmbito do ordenamento territorial para que deste crescimento não resulte em assentamentos informais sem uma devida estruturação urbana e com défice no acesso a infraestrutura e serviços públicos.

1.2.1 Pressupostos

A estratégia de intervenção do projecto, levada a cabo pelos parceiros, como a Agência do Zambeze, Governos Provinciais e Governos distritais, teve como base a constituição de brigadas de implementação, compostas por técnicos dos distritos beneficiários, levando em consideração 3 pressupostos: i) existência de planos de pormenores elaborados e não implementados, ii) distritos recentemente criados e iii) o elevado nível de procura de espaços. (Plano e desenho do Projecto, 2015)

i. *Existência de Planos de Pormenores elaborados e não implementados:* a prioridade de intervenção seria de incidir acções em áreas onde já existem planos elaborados, ou seja, onde houvesse necessidade urgente de implementação desses instrumentos (PP), e que estivessem dentro da sua vigência, aliado ao facto de grande parte dessas áreas serem objecto de intensa ocupação desordenada.
ii. *Distritos recentemente criados:* a necessidade de adoptar a esse grupo de distritos de instrumentos de urbanização que pudessem permitir o desenvolvimento das suas actividades num espaço estruturado e dentro dos princípios de planeamento e ordenamento do território
iii. *Aumento do nível de procura de espaço:* reforçar a capacidade de intervenção das entidades públicas por forma a melhor responderem a demanda cada vez mais crescente das áreas ordenadas e infraestruturadas (realização de empreitadas, abertura de ruas, arborização das áreas de intervenção, capacitação técnica dos Serviços Distritais de Planeamento e Infra-estruturas).

1.2.2 O Papel dos Intervenientes do Projecto

No âmbito dos pressupostos acima definidos apresenta-se o papel dos intervenientes que compõem o quadro do projecto, ou seja, as parcerias são criadas com todas as entidades que têm responsabilidades na componente de planeamento e ordenamento territorial, nomeadamente:

- Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural (entretanto extinto, as suas funções passaram a estar integradas no novo Ministério da Agricultura, Ambiente e Pescas), através da Direcção Nacional de Ordenamento Territorial e Reassentamentos – Assegurar a implementação efectiva do Projecto;
- Governos Provinciais de Tete, Manica, Sofala e Zambézia – incorporação das orientações (normas) de PEOT nos planos provinciais de desenvolvimento territorial;
- Governos Distritais (Serviços Distritais de Planeamento e Infra-estruturas e de Actividades Económicas) – Assegurar a elaboração e implementação de instrumentos de ordenamento territorial ao nível distrital e autárquico, nomeadamente: Planos Distritais de Uso da Terra; Planos de Estrutura Urbana; Planos Gerais de Urbanização; Planos Parciais de Urbanização e Planos de Pormenor;
- Agência do Zambeze – apoiar tecnicamente (equipamento topográfico de alta precisão, capacitação de técnicos, abertura de vias/estradas, logística) e financeiramente à implementação das actividades do projecto e Monitorar as actividades do projecto.

1.2.3 Âmbito Geográfico do Distrito de Macossa

Macossa é um distrito da província de Manica em Moçambique, com sede na localidade de Macossa. Tem limite, a Norte com os distritos de Guro e Tambara a Oeste com o distrito de Barué a Sul com o distrito de Gondola e a Leste com os distritos de Gorongosa, Maringué e Chemba da província de Sofala (Perfil do Distrito de Macossa, 2005).

Segundo o Perfil Distrital de Macossa (2005), o actual território do distrito fazia parte no passado do distrito de Báruè que, devido às suas dimensões, aquando da primeira revisão da divisão administrativa do país, acabou por ser elevado ao nível de distrito de Macossa, constituído por três postos administrativos e respectivas localidades, como se apresenta na tabela:

Tabela 1: Distribuição Geográfica de Dunda

Posto Administrativo	Localidades
MACOSSA-SEDE	1. Macossa-sede 2. Mussangadze 3. Rio dos Elefantes
NGUAWALA	4. Nguawala-sede 5. Nhacassoro 6. Massenguere
NHAMANGUA	7. Nhamangua-sede 8. Dunda

Tabela 1- Fonte: *PD de Macossa, Edição 2005.*

- O norte do distrito possui cerca de 90 km² de extensão, apresenta um clima quase semi-árido;
- A parte Oeste do PA de Nhamagua, com 120 km² de extensão é dotada de maior potencial agrícola, com solos areno-argilosos, férteis e adequados para a produção de culturas diversas, razão pela qual é considerado o celeiro do distrito. As precipitações variam de 700-1000 mm ao longo do ano.
- A parte Este é caracterizada por escassez de recursos hídricos, precipitações irregulares, solos pouco férteis, um clima quase semi-árido, registando a ocorrência frequente de secas cíclicas e temperaturas elevadas e um início de chuvas tardio, normalmente apenas nos finais de Dezembro.

A superfície do distrito é de 9.594 km^2 e a sua população está estimada em 38 mil habitantes à data de 1/7/2012, com uma densidade populacional aproximada de 4.0 hab/km^2, prevê-se que o distrito em 2020 venha a atingir os 60 mil habitantes.

A estrutura etária do distrito reflecte uma relação de dependência económica de 1:0.7, isto é, por cada 10 crianças ou anciões existem 7 pessoas em idade activa. Com uma população jovem (55%, abaixo dos 15 anos), tem um índice de masculinidade de 92% (por cada 100 pessoas do sexo feminino existem 92 do masculino) e uma matriz rural acentuada. [1]

[1] República de Moçambique Ministério da Administração Estatal PERFIL DO DISTRITO DE MACOSSA PROVÍNCIA DE MANICA Edição 2014

É de referir que 69% da população vive dentro de áreas de conservação, as quais ocupam cerca de 72% da área do distrito. É nestas áreas onde a população encontra grande parte dos seus meios de subsistência, nelas desenvolvendo a agricultura, pesca, produção de mel, extracção de lenha e de material de construção, produção de carvão vegetal e outras. A exploração e aproveitamento dos recursos existentes é feita, porém, em moldes que não beneficiam as comunidades locais. Nos últimos anos, porém, têm-se registado com uma certa frequência conflitos entre os concessionários das coutadas e a população residente, já que esta se vê privada de desenvolver actividades habituais de caça, apicultura e outras. Outros conflitos registados são de carácter animal-homem, havendo a registar casos de invasão das machambas por animais bravios, já que como se viu, 69% da população vive no interior das áreas de conservação. (Perfil do Distrito de Macossa,2005).

O distrito de Macossa conta actualmente com 3 planos de pormenor nas localidades de Macossa, Mussangadze e Dunda. Ainda neste âmbito, o distrito possui uma zona de expansão onde foram abertas algumas ruas e demarcados talhões para a construção de infra-estruturas públicas, também estão demarcadas áreas para a reserva do estado.

O melhoramento da habitação está a conhecer algum desenvolvimento, particularmente no Posto Administrativo de Macossa-Sede, na sede do PA de Nhamagua e na sua localidade de Dunda, consistindo na construção de habitações melhoradas, com utilização de tijolo queimado e tecto de chapas zinco.

Localidade de Dunda – A área intervencionada localiza-se na vila sede da localidade de Dunda, e coincide com o território que constitui a sede de Dunda numa área de aproximadamente 120 hectares.

Em termos de focos habitacionais, a área de intervenção do PP tem características mistas onde se pode notar espaços densamente habitados (Norte) e também menos habitados (Sul) que constitui um novo bairro em crescimento.

As vias de acesso da área intervencionada são atravessadas por uma Estrada Regional que liga o Distrito de Bárue a Vila Sede de Macossa. A mesmas vias ligam as estradas nacionais N1 e N7.

A Agência do Zambeze no âmbito do projecto apoiou na implementação do Plano de Pormenor da localidade de Dunda – Posto Administrativo de Nhamangua de Distrito de Macossa, cujas actividades principais consistiram na demarcação de parcelas e abertura de ruas definidas.

Figura 1: Posto Administrativo de Dunda



Fonte: Fotos e*xtraídas dos Documentos do Projecto*

Em 2003/04[2], foi introduzido algum gado bovino na zona de Dunda (PA de Nhamagua) a título experimental, para tracção. Os animais domésticos mais importantes para o consumo familiar são a galinha, o pato e o cabrito. Os poucos e pequenos agentes económicos que o distrito possui enfrentam dificuldades financeiras, já que as oportunidades de financiamento são raras, tendo apenas um pequeno número de agentes económicos, beneficiando de financiamento através do Fundo de Apoio à Reabilitação da Economia (FARE). A cal viva já foi explorada na zona de Zamulamombe, Localidade de Dunda, havendo indícios de existência de pedras semi-precisosas na Localidade de Mussangadze, assim como na montanha de Nhamachachana, na zona de Zamulamombe.

1.3 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA

A Política de Ordenamento Territorial (OT) em Moçambique é estabelecida pelo Conselho de Ministros, através do Plano Quinquenal do Governo (Resolução nº18/2007 de 30 de Maio), que emana um conjunto de directrizes…

> "que permitem ao governo através do processo de concertação, integração e participação a todos os níveis, definir os objectivos gerais a que devem obedecer os

[2] Perfil Distrital de Macossa Província de Manica. Edição: 2005. Editor: Ministério da Administração Estatal Coordenação: Direcção Nacional da Administração Local Copyright © 2005 Ministério da Administração Estatal. Um resumo desta publicação está disponível na Internet em: http://www.govnet.gov.mz/

> instrumentos de ordenamento territorial, para alcançar uma melhor distribuição das actividades humanas no território, a preservação de zonas de reservas naturais e de estatuto especial e assegurar a sustentabilidade do desenvolvimento humano e o cumprimento dos tratados e acordos internacionais, no âmbito territorial. A política de ordenamento do território, considera o conhecimento da realidade física, geográfica, social, económica e cultural do país, em todos os seus aspectos, como base segura e objectiva, para definir as linhas mestras da actividade do ordenamento do território…"[3].

Partindo desse princípio (Resolução nº18/2007 de 30 de Maio), o Ordenamento Territorial (OT) constitui uma ferramenta fundamental a ser utilizada pelo Estado no que tange a organização espacial do território e do Desenvolvimento Rural (DR) e que não pode ser negligenciado, uma vez que as questões locais devem ser compreendidas dentro da totalidade do processo de desenvolvimento, constituindo um instrumento importante para o planeamento do território.

No entanto, refere Lima (2017:15), que:

> "…os estudos sobre o desenvolvimento são caros ao Estado, uma vez que estão imbuídos nas articulações políticas e inserem-se na perspectiva dum planeamento em múltiplas escalas. Portanto, o ordenamento territorial compreende não só as disparidades sócio espaciais como mecanismos de desenvolvimento e este por sua vez assegura o crescimento económico, a competitividade e gere os conflitos no uso e na apropriação do território."

O caso de Dunda insere-se nessa perspectiva devido a ausência dum plano geral de urbanização do distrito que clarifica as futuras áreas para investimentos industriais, comerciais, imobiliária, entre outras e está entre os factores de conflito de terra em Moçambique, visto que a sua materialização abrange áreas já habitadas. Associa-se as causas de conflito de terra o processo das indeminizações e reassentamentos às populações nativas localizadas em zonas de descoberta de hidrocarbonetos e minérios preciosos, pelas grandes firmas de exploração pelo facto de as compensações serem consideradas injustas pelas populações e estas clamarem pela terra que os viu nascer[4].

Outra causa não menos importante foi o surgimento de novos distritos resultantes da recente actualização da divisão administrativa nacional, na maioria sem os órgãos de administração pública devidamente estruturados e com as vilas de Postos Administrativos (PA) recentemente elevados a categoria de vilas-sede distritais, como é o caso de Macossa, que mostram ou se espera observar crescimento espacial acelerado, impõem desafios urgentes no âmbito do ordenamento territorial para que deste crescimento não resulte em assentamentos informais.

[3] Resolução nº18/2007 de 30 de Maio
[4] ADVZ-Relatório de Implementação de PP Dunda

No entanto, com a falta de infra-estruturas básicas de energia, água, saneamento, educação, saúde, estradas precárias ou inexistentes em zonas de reassentamento, mostrou-se essencial regular a ocupação do solo com maior destaque para as regiões cujo potencial em recursos ou volume de investimentos registados tendessem a apresentar índices de desenvolvimento nas várias vertentes socioeconómicas e com implicações na ocupação e uso do solo e dos demais recursos existentes[5].

Na expectativa de minimizar o problema, em 2003[6], foi elaborado o Plano de Pormenor inicial de Dunda pelo Ministério da Terra e Ambiente. Com o surgimento de novas construções e habitações em que a maior parte delas encontravam-se nos traçados das vias projectadas ou em zonas de risco, foram agregadas novas alterações ao plano de pormenor do distrito, que evitassem prejudicar as populações locais como a demolição das casas, ou infra-estruturas sobretudo melhoradas.

Segundo o Perfil de Macossa (2005), todavia, apesar do esforço do Estado, os conflitos persistem, pois no novo ordenamento algumas habitações precárias foram destruídas por estarem localizadas em cima do alinhamento das vias prioritárias, ou por se localizarem em zonas ribeirinhas com forte risco a inundações, ou por estarem próximas as auto-estradas. Outros conflitos registados são de carácter animal-homem, havendo a registar casos de invasão das machambas por animais bravios, já que 69% da população vive no interior das áreas de conservação. A relação agrava-se entre os proprietários das casas e o governo local e as soluções têm sido a atribuição de novas parcelas em zonas seguras onde poderão erguer as futuras residências, dentro dum plano de ordenamento territorial.

O Perfil de Macossa (2005), refere ainda outros conflitos de terra que envolvem as comunidades, o Estado e os concessionários das coutadas, que derivam também da falta de realização de consultas comunitárias ou ainda de falta de clareza nas informações, já que esta se vê privada de desenvolver actividades habituais de caça, apicultura e outras, gerando diferentes interpretações e expectativas. Em reunião pública ou consultas comunitárias, por vezes o assunto, é reduzido a uma "conversação ordinária" entre requerentes e indivíduos com informação ou posições privilegiadas, onde a população é persuadida em seguida, a ceder as suas terras em benefício dos novos ocupantes, sem o seu consentimento.

[5] ADVZ – Projecto de Implementação do PP-Dunda
[6] Idem - ADVZ-Relatório de Implementação de PP Dunda

Apesar dos esforços, as autoridades locais, reconhecem também a falta de capacitação técnica dos seus quadros locais, fraco alinhamento entre os diferentes instrumentos de planificação e limitações financeiras para enfrentarem os novos desafios de implementação dos instrumentos de planeamento e ordenamento territorial, para além da protecção e segurança das áreas de risco por isso o presente estudo analisa os resultados e efeitos do Ordenamento Territorial no desenvolvimento socioeconómico da comunidade de Dunda.

1.4 PERGUNTA DA PESQUISA

O crescente aumento dos assentamentos informais, a fraca capacidade técnica dos órgãos locais de planificação e gestão, aliada ao baixo envolvimento das comunidades na actualização e implementação de instrumentos de gestão territorial, propiciaram alguns conflitos que põem em causa o desenvolvimento de Dunda. A implementação dos instrumentos de gestão territorial de nível autárquico visam minimizar o impacto dos conflitos e contribuir para a redefinição de estratégias cada vez mais eficientes, redistribuição mais equilibrada da terra que resultem no desenvolvimento das comunidades locais. Por isso o presente trabalho pretende responder à seguinte questão:

- Quais foram as mudanças ocorridas na vida das populações de Dunda depois da implementação do PP?

1.5 JUSTIFICAÇÃO DA PESQUISA

A escolha do tema foi motivada pelo facto de a autora ser funcionária da Agência de Desenvolvimento do Vale do Zambeze e de coordenar a área de Monitoria e Avaliação dos projectos que se encontram sob a alçada da instituição. Especificamente, a autora faz acompanhamento dos projectos ou programas da Agência do Zambeze e o Plano de Pormenor de Dunda, está inserido dentro directrizes emanadas no Plano Especial de Ordenamento Territorial (PEOT) do Vale do Zambeze. A implementação dos planos de pormenor têm sido financiada pela Embaixada do Reino dos Países Baixos (63.7%) e pela Agência do Zambeze (36.3%). A Agência do Zambeze é um órgão que tem o papel de promover, com eficácia e eficiência, o Desenvolvimento socioeconómico da parte nacional da bacia hidrográfica do Rio Zambeze (Vale do Zambeze), através do aproveitamento do potencial dos recursos naturais existentes, o que impõe a necessidade de se garantir a exploração de forma integrada e sustentável.

Um dos desafios da estratégia de desenvolvimento do Pais é a diversificação e a articulação da base económica, produtiva e comercial de Moçambique, com os objectivos de aumentar as opções e oportunidades, reduzir as vulnerabilidades, desenvolver os mercados domésticos, tornar as dinâmicas de acumulação mais eficazes e justas do ponto de vista de distribuição e alargar a base social e regional de acumulação. A selecção do presente tema justifica-se pela necessidade urgente da implementação de instrumentos de ordenamento e planificação territorial, que fomentem o desenvolvimento da zona rural, aliado ao facto de grande parte dessas áreas serem objecto de intensa ocupação desordenada. Contudo, o plano de ordenamento territorial sozinho por si só não suporta à complexidade da dinâmica social, no entanto contribui para o desenvolvimento local através do melhoramento das condições de habitabilidade, saneamento de meio, redução da expansão de assentamentos humanos informais, para além de coadjuvar na elaboração de instrumentos de gestão ambiental de nível autárquico no Vale de Zambeze.

1.6 RELEVÂNCIA DO TRABALHO

O ordenamento do território visa assegurar a organização do espaço nacional e a utilização sustentável dos seus recursos naturais, observando as condições legais, administrativas, culturais e materiais favoráveis ao desenvolvimento social e económico do país, à promoção da qualidade de vida das pessoas, à protecção e conservação do meio ambiente (lei nº 19/2007, de 18 de julho). A experiência histórica de Moçambique demonstra que a batalha pelo desenvolvimento humano só será sustentável e viável se, a longo prazo, a generalidade do território e da população do País forem integrados, de forma eficiente e equitativa, no processo de crescimento e desenvolvimento económico do País. A maior parte do território Moçambicano é predominantemente rural (EDR, 2007). Não obstante o processo de urbanização acelerado, nas décadas passadas, a maioria da população moçambicana continua a nascer, residir e depender das áreas rurais.

A relevância deste trabalho prende-se com a necessidade de analisar as mudanças ocorridas na vida da comunidade local[7] da qual pretende-se verificar se a estratégia interventiva de ordenamento territorial local tem conseguido atingir os resultados esperados nomeadamente, identificar, desenvolver e aplicar competências e aptidões específicas e distintas que confiram

[7] "*Comunidade local:* agrupamento de famílias e indivíduos, vivendo numa circunscrição territorial de nível de localidade ou inferior, que visa a salvaguarda de interesses comuns através da protecção de áreas habitacionais, áreas agrícolas, sejam cultivadas ou em pousio, florestais, sítios de importância cultural, pastagens, fontes de água e áreas de expansão". Lei de Terras 19/97, Cap. 1, Artigo 1, Nº. 1.

vantagens e capacidade de combate as dificuldades e carências, superação de desafios e obstáculos, num ambiente de relacionamentos geralmente conflituosos ou competitivos.

A realização do trabalho é de grande valia também para os parceiros de implementação no reforço da estratégia das intervenções, num contexto de desenvolvimento local onde as comunidades sejam inclusivas nas decisões do ordenamento do território por forma a corrigir as assimetrias regionais e assegurar a igualdade de oportunidades dos cidadãos. Constitui também uma mais-valia na promoção estratégica da valorização integrada das diversidades e riquezas do território nacional.

O presente trabalho tenta perceber também através dum caso específico o ponto de convergência entre as autoridades locais e população. Foram reportados casos de vendas de terra feito por membros das autoridades locais, sem o conhecimento dos donos das terras ou concessões sem consulta prévia e seguimento da legislação, criando espaço para a falta de colaboração e conflitos com as populações. Verifica-se também a ocorrência de conflitos intrafamiliares, mais frequentes nas comunidades rurais, em muitos casos entre tios e sobrinhos, podendo em determinadas situações envolver os filhos dentro da mesma família (Muchacona, Anais do 2º Encontro Internacional). Segundo um relatório da ORAM (2010), este ambiente tem criado tendência de implantação de uma relação de cima para baixo nos projectos e programas privados desenhados ao nível nacional sem a participação verdadeira da comunidade local. Estas características muitas vezes não são compatíveis para assegurarem a construção duma parceria genuína, ficando a população rural sem espaço para decidir sobre o seu próprio futuro em condições favoráveis para ela, que é um público comunitário consagrado na legislação sobre terras, artigo 13, ponto nº 3, relativo à Consulta Comunitária, se não for ignorada, é deficiente.

O plano de pormenor constitui uma ferramenta de extrema importância no processo de organização e definição de estratégias de gestão sustentável da terra. O Relatório da ORAM (2010), complementa ainda que desde que surgiu a nova Lei de Terras de Moçambique em 1997, um número significativo de comunidades rurais reforçou o seu direito de uso e aproveitamento da terra. As comunidades rurais, reconhecem e definem o processo de sensibilização e delimitação de terras comunitárias, como uma nova forma de libertação e gestão própria dos seus recursos com o olhar fito no desenvolvimento local, usando os seus próprios recursos. No país o desenvolvimento rural se tem atribuído o papel principal ao sector privado que tem ocupado lugares-chave na agricultura empresarial de escala, onde se apoia a economia rural. Os camponeses, comunidades locais e a população rural em geral são vistos

como os fornecedores de mão-de-obra e parceiros para se ter acesso à terra, recursos naturais e excedente da produção agrícola.

O resultado deste trabalho poderá constituir uma mais-valia, para a redefinição de estratégias de apoio ao nível dos parceiros de desenvolvimento ou servir de base para futuros estudos.

1.7 OBJECTIVOS DO ESTUDO

No âmbito dos pressupostos acima referidos nomeadamente, a diminuição dos assentamentos humanos informais na Localidade de Dunda (Distrito de Macossa) e melhoria das condições de habitação e saneamento do meio, na região do Vale do Rio Zambeze, o estudo apresenta os seguintes objectivos:

1.7.1 Geral

- Avaliar como é que o Plano de Pormenor (PP) tem impactado no Desenvolvimento Rural de Dunda.

1.7.2 Específicos

- Identificar os benefícios da implementação do PP de Dunda junto à comunidade local;
- Identificar as mudanças ocorridas na vida das comunidades locais e o grau de sustentabilidade;
- Detectar possíveis falhas por forma a melhorar a intervenção do Governo no processo contínuo de implementação do Plano de Pormenor.

1.8 HIPÓTESE

- O Plano de Pormenor (PP) trouxe algumas mudanças significativas, no entanto, a fraca articulação com as populações aliada à incapacidade técnica de gestão das autoridades locais e o deficiente alinhamento dos instrumentos de gestão territorial aos diferentes níveis de articulação, ainda constituem um grande desafio para o desenvolvimento sustentável de Dunda.

1.9 METODOLOGIA APLICADA

Este trabalho foi realizado mediante uma abordagem qualitativa. Como forma de obter as informações necessárias, foi utilizada uma pesquisa documental e bibliográfica. Para o estudo

de caso, também se privilegiou o "Método de Avaliação Rápida", segundo Guia de Avaliação, 2014, classificado como um método de baixo custo para obter a opinião e os comentários dos beneficiários e outros detentores de interesse, com o objectivo de responder às necessidades de informação dos responsáveis pela tomada de decisão.

Além das técnicas acima assinaladas, foi usada a técnica de observação directa, com a elaboração de um formulário detalhado de registo do que se vê no local de implementação do projecto ou programa (ver em anexo). A informação referiu-se a actividades em curso, processos, debates, interacções sociais e resultados observáveis. Entrevistas a informadores-chave também foram utilizadas, mediante um conjunto de perguntas formuladas a alguns indivíduos seleccionados devido ao seu conhecimento e experiência no tema de interesse. As entrevistas foram qualitativas, em profundidade e semi-estruturadas. Assentam em guias de entrevista nos quais registam-se os temas ou perguntas. E finalmente foram feitas entrevistas de grupos comunitários, ou seja, grupos de focalização, nomeadamente em 3 grupos: o 1º grupo – Membros do Governo e Convidados Permanentes, o 2º Grupo – Membros da Comissão e Económica do Distrito constituída por moageiros, serralheiros, sapateiros e agricultores e o 3º Grupo – Chefe do SDPI de Macossa e técnicos do SDPI de Macossa, que consistiram em perguntas e debates moderados; e finalmente uma reunião aberta a todos os membros da comunidade. Cada pessoa ficou livre de comentar, criticar ou explicar com detalhe os pontos de vista expressos pelos outros oradores. Os participantes foram seleccionados com base em critérios que variam de acordo com o objectivo da reunião. O moderador/facilitador guiou a discussão, devendo ser flexível, mas focalizado, usando para o efeito um guião de entrevista estruturado.

Teve-se em conta o método de diagnóstico rural rápido que pode ser visto como uma variação aos métodos participativos. Este método foi desenvolvido nos anos 70, segundo (Guia de Avaliação, 2014), para a avaliar projectos agrícolas, tornou-se uma alternativa aos métodos morosos, onerosos e com grande recolha de dados. É uma resposta à insatisfação e às críticas aos pressupostos sobre a forma como eram feitos os primeiros trabalhos de desenvolvimento. É um processo semi-estruturado para recolher informação qualitativa e aprender rapidamente sobre uma comunidade e suas condições de vida. É uma actividade sistemática realizada por uma equipa multidisciplinar, com uma interacção da comunidade (mulheres e homens) e outros detentores de interesse para produzir informação e criar novas hipóteses para o desenvolvimento rural. Este método ajuda a capacitar os actores ou grupo de interesse para a análise da situação, para o planeamento e também para actuar.

A pesquisa também apresentou uma análise SWOT ou FOFA, que é um método de análise estratégica que estuda os Pontos Fortes, Pontos Fracos, Oportunidades e Ameaças do projecto.

A consulta documental consistiu na recolha de dados e revisão bibliográfica relacionada com o projecto, nomeadamente: Bibliografia científica, documento de projecto, Plano Operativo de Actividades (2017 - 2021) da ADVZ, PEOT do Vale do Zambeze, Relatórios de Monitoria, Perfil Distrital de Macossa, Plano Distrital de uso da terra (2012 – 2021), Relatório de actividades de implementação do Plano de Pormenor de Dunda, Legislação sobre a temática.

1.10 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

No âmbito das limitações de caracter financeiro optou-se pelo método de avaliação rápida[8], um método rápido, flexível e privilegiou-se a técnica de entrevistas aos grupos comunitários. Durante o processo de reuniões e entrevistas com a população local, sobre como o Plano de Pormenor de Dunda influenciou nas suas vidas, uma das limitações foi a língua local; assim, houve necessidade de tradutores em tempo real, no entanto, não se garante que as traduções tenham sido completamente fiéis. Outro factor foi a disponibilidade de presença para se realizarem as reuniões com as comunidades, visto que elas dependem totalmente da agricultura e pastorícia, por isso quanto menos tempo durassem as entrevistas para grupo alvo era melhor.

Os resultados apresentados referem-se especificamente à comunidade ou localidade de Dunda, tendo em conta as características locais ambientais e socio-económicas peculiares. Sendo esta dissertação um estudo de caso, os seus resultados não são generalizáveis, mas sim circunscritos à área estudada, a de Dunda. A documentação do projecto não estava completa, o que constituiu um grande desafio para a equipa de avaliação devido a falta de alguns instrumentos de análise como a Matriz do Quadro Lógico (MQL) e indicadores de resultado e alguma informação dispersa em vários sectores das instituições de interesse.

À introdução da abordagem do quadro lógico foi, uma consequência da integração europeia, mas também a este nível persistiram problemas na sua implementação não só para Moçambique. Durante muito tempo, a MQL, era elaborada na fase da concepção e servia apenas para integrar o documento de projecto, depois passou a ser obrigatório. A persistência

[8] Guia de Avaliação - Gabinete de Avaliação e Auditoria. Camões, Instituto da Cooperação e da Língua. Ministério dos Negócios Estrangeiros. 3ª Edição: dezembro de 2014. Página 69 – Métodos de Avaliação Rápida: Observação directa, entrevistas a informadores chave, entrevista de grupos comunitários, debates em grupos de discussão e diagnóstico rural rápido.

de fragilidades a este nível é visível nos Programas Indicativos de Cooperação (PIC) de segunda geração; por exemplo, o PIC de Moçambique refere a necessidade de:

> Definir parâmetros e termos de referência para a apresentação e aprovação de projectos, de forma a melhorar a programação, o acompanhamento e a avaliação dos mesmos. Nesse sentido, os projectos a apresentar devem incluir um conjunto de elementos essenciais: objectivos gerais e específicos, descrição das actividades e resultados esperados, calendarização das acções e orçamentação, indicadores de avaliação dos resultados (IPAD, 2007:33).

Neste trabalho, projectou-se um quadro lógico com indicadores de avaliação dos resultados, tendo em conta os dados que se obteve, uma vez que na documentação do projecto não continha esta ferramenta bastante útil. O papel de funcionária da ADVZ da autora pode ter influenciado na análise dos factos e conflituar com o de investigadora, no entanto, houve um grande esforço para não confundir os dois papéis, procurando adoptar uma postura de neutralidade axiológica para com a matéria investigada.

CAPÍTULO 2: REVISÃO LITERÁRIA

O presente capítulo apresenta a revisão literária sobre o tema e conceitos relacionados com Desenvolvimento Local ou Rural, Projectos de Desenvolvimento, Ordenamento Territorial e Avaliação de Projectos.

2.1. DESENVOLVIMENTO LOCAL/RURAL

Em Moçambique Lei de Ordenamento Territorial (Lei n°19/2007 de 18 de julho), refere que Comunidade Local consiste num agrupamento de famílias ou indivíduos, vivendo numa circunscrição territorial de nível de localidade ou inferior, que visa a salvaguarda de interesses comuns através da protecção de áreas habitacionais, áreas agrícolas, sejam cultivadas ou em pousio, florestas, locais de importância cultural, pastagens, fontes de água e áreas de expansão.

A Lei n°19/2007, define ainda o Desenvolvimento Sustentável como o desenvolvimento baseado numa gestão ambiental que satisfaz as necessidades da geração presente sem comprometer o equilíbrio do ambiente e a possibilidade das gerações futuras satisfazerem também as suas necessidades.

Nos tempos actuais, pressupõe-se que os factores determinantes do desenvolvimento têm carácter multidimensional, onde cada dimensão tem uma certa autonomia tais como: económico, social, cultural, ambiental, físico territorial, político institucional, científico-tecnológico. Desenvolvimento é a expansão de oportunidades e aumento das capacidades humanas necessárias para a exploração destas oportunidades (Doner, 1972).

Na perspectiva de Beltrão (1972:199-127) define o desenvolvimento como sendo:

> "Um processo inédito e irreversível de mudanças sociais, através do qual se instaura numa região um mecanismo endógeno de crescimento económico cumulativo e diferenciado… Um processo cumulativo, subjacente a acção de todos factores, económicos ou não económicos."

A abordagem territorial ao desenvolvimento é diferente da abordagem sectorial ou de grupo populacional. O enfoque nas regiões com uma massa crítica de seres humanos e outros recursos facilita a análise multidimensional das questões de pobreza e emprego, incluindo as ligações rurais e urbanas, referem Van Empel, Urbina e de Villalobos (2006). Segundo eles, é possível promover acções de desenvolvimento abrangentes, coerentes e integradas, o que é especialmente importante numa situação de escassez de recursos. A coordenação do investimento público e privado evita a duplicação de esforços e os consequentes efeitos

sobreposição de interesses e benefícios. No contexto territorial como moçambique, é necessário prestar atenção especial aos grupos mais necessitados, tais como as mulheres que operam na economia informal, os jovens desempregados, os produtores rurais, etc.

Nos últimos cinquenta anos, o termo desenvolvimento alcançou no campo dos estudos sociais, políticos e económicos uma singularidade histórica, sendo intensamente discutido no espaço académico. Partindo das formulações de Oakley & Garforth (1985), observa-se que o desenvolvimento está associado a três dimensões nomeadamente: económica, social e humana. Portanto, quando se fala em desenvolvimento, não se pode falar apenas de desenvolvimento económico, mas de todo equilíbrio entre o económico, o humano e o social.

Calcagno (1990:45) entende por desenvolvimento:

> "Os processos de crescimento e de troca relacionados sistematicamente entre si e que expressam uma aspiração por uma sociedade melhor. São incorporados a este conceito, elementos de poder político, económico, social, tecnológico, sectorial e regional, que configuram o tipo de sociedade a qual se quer chegar"

Baptista (2001:55) acrescenta ainda referindo que existe uma distinção entre rural e urbano, estabelecendo a conexão entre os elementos que caracterizam o primeiro, procurando explicar com base em algumas variáveis (ocupacionais, tamanho das comunidades, densidade populacional, homogeneidade e heterogeneidade das populações, diferenciação e complexidade social, mobilidade social, migrações, sistema de integração social), os diferentes graus do rural e do urbano, que se ordenavam no espaço, sem rupturas, num contínuo gradual entre os polos extremos.

Terluin (2003:328), num estudo sobre o desenvolvimento económico, definiu o termo rural da seguinte forma:

> "Uma unidade territorial com uma ou mais pequenas ou médias cidades circundadas por grandes áreas de espaço aberto, com uma economia regional compreendendo actividades agrícolas, industriais e de serviços e uma população com densidade relativamente baixa".

A Lei 19/2007 de 18 de julho, remata definindo que solo rural é a parte do território nacional exterior aos perímetros dos municípios, cidades, vilas e das povoações, legalmente instituída. A abordagem de desenvolvimento rural em Moçambique é entendida como sendo um processo que articula os esforços nas esferas do crescimento económico, a equidade social, o uso racional de recursos naturais e governabilidade, com o objectivo de melhorar as condições de vida da população mediante uma transformação produtiva, sem arriscar a satisfação das necessidades fundamentais das gerações futuras.

Refere Cripton Valá (2017:308), que em Moçambique,

> …o interesse prévio e premeditado em manter um desenvolvimento conduzido por forças sociais internas não esteve na centralidade dos processos de desenvolvimento, e quando essa preocupação existiu ela não foi alvo de uma discussão nacional sobre o que é o desenvolvimento endógeno, qual a sua natureza, quais os pré-requisitos e como orientar o processo de desenvolvimento nessa bitola, emergindo défices de conceptualização, fragilidade dos processos participativos e, nalguns casos, não baseados no realismo e pragmatismo.
>
> As políticas e estratégias de desenvolvimento adoptadas foram maioritariamente inspiradas nos parceiros externos, por eles suportadas e sem levar em conta a realidade heterogénea do país e a lógica e dinâmica dos actores económicos, como se estivesse a "escrever numa página em branco". A situação de pobreza do país, instabilidade, baixa produtividade económica, elevada dependência externa, efeito dos eventos climáticos extremos e fragilidades institucionais de conceber, implementar e monitorar políticas públicas foram factores que se reforçaram e combinaram para engendrar processos de desenvolvimento extrovertidos, não sustentáveis nem suficientemente inclusivos. Esse quadro não permitiu o fortalecimento do empreendedorismo e do dinamismo empresarial, nem incrementou a produtividade e a competitividade da economia. Tornou-se mais fácil e cómodo tudo fazer para mobilizar apoio externo em vez de promover o sector privado para assim obter mais impostos para financiar o investimento e o desenvolvimento do país.

Segundo Castel-Branco (D. *Paper* nº 03/2008), nas condições socioeconómicas e demográficas de Moçambique, desenvolvimento rural deve ser o conteúdo fundamental e o centro de gravidade da estratégia nacional de desenvolvimento. Note-se que não está a ser dito que "desenvolvimento rural deve ser parte, ou parte fundamental da estratégia de desenvolvimento nacional". Explicitamente, está a ser dito que a "estratégia de desenvolvimento nacional deve ser uma estratégia de desenvolvimento rural." Por outras palavras, desenvolvimento rural não é um assunto sectorial ou transversal, é o assunto central do desenvolvimento de Moçambique. Por isso, uma estratégia de desenvolvimento rural, paralela ou parte integrante de uma estratégia nacional de desenvolvimento, não tem sentido. Do mesmo modo, uma organização governativa focada em desenvolvimento rural faz pouco sentido, do mesmo modo que hoje o Governo não tem um Ministério ou uma Direcção de combate à pobreza absoluta, dado que este combate não é uma actividade sectorial mas o foco (hipoteticamente) da estratégia de desenvolvimento.

2.2. PROJECTOS DE DESENVOLVIMENTO

Projecto é um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado único, segundo, *PMBOK® Guide*, (5ª edição). Ser temporário significa que todo o projecto tem um início e um fim definidos e ser único significa que o produto ou serviço é diferente, de algum modo, de outros produtos ou serviços similares. Um projecto de desenvolvimento é pois um conjunto de actividades específicas, implementadas num determinado tempo, que despende

de recursos limitados para atingir determinados resultados a fim de resolver problemas sociais de uma forma sustentável (ZOPP – Ziel Orientierte Projeckt Planung*)*.

Um projecto deve ter objectivos bem definidos, a fim de indicar claramente quando o projecto foi concluído. Principal diferença entre operações e projectos: Operações são contínuas e repetitivas, Projectos são temporários e únicos.

A *PMBOK Guide*, (5ª edição), apresenta também algumas características principais dum projecto de desenvolvimento. Ele deve melhorar as condições de vida das camadas sociais mais vulneráveis, inclui uma variedade de actores, públicos e privados, normalmente está integrado num programa ou políticas públicas do País em sectores prioritários como saúde, educação ou transporte, deve ser sustentável e pode ser gerido por uma ou várias entidades.

A ONU define desenvolvimento sustentável como o "desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações de satisfazerem as suas necessidades" (Relatório Brundtland,1991).

O conceito de desenvolvimento sustentável, no entanto, é passível de algumas críticas. Segundo alguns autores, como a autora Fernandes, o actual modelo refere que para se alcançar o verdadeiro desenvolvimento sustentável deve-se incluir o planeamento, que passa a ser visto não apenas como um discurso ideológico, mas mais realístico e equilibrado. (Fernandes, 2003).

Segundo o autor Almeida refere que o debate em torno do desenvolvimento sustentável pode converter a ordem estabelecida ao referir-se a conceitos e práticas enraizadas na sociedade, que há muito foram reproduzidas e adoptadas como racionais. (Almeida, 2007)

Segundo Carlos Sangreman (2009), os conceitos de desenvolvimento equilibrado entre os diferentes sectores e os níveis de endividamento dos países em desenvolvimento como Moçambique, resultantes dos empréstimos de capital deram origem à lógica dos projectos sectoriais da ajuda que se diversificou e passou a incluir áreas tão diferentes como o controle de nascimentos, a introdução de tecnologias de alta intensidade de mão-de-obra, a atenção às actividades informais e à agricultura tradicional, programas de desenvolvimento de bairros de acolhimento de migrantes rurais, energia, transportes, infra-estruturas, telecomunicações e projectos de desenvolvimento rural integrados, bem como projectos de melhoria habitacional, saneamento, educação e saúde, etc. Os projectos de desenvolvimento rural integrados tiveram um sucesso acrescido pelas descobertas na área da genética das plantas – a chamada Revolução Verde – aumentando a produção de cereais e reduzindo a insegurança alimentar (Sangreman,

2009). A ajuda externa direccionada através de projectos em diferentes sectores tornou-se a metodologia consensual até ao advento da crise da dívida externa.

O grande desafio do século XXI é conciliar a sustentabilidade com desenvolvimento, não apenas no sentindo económico, mas que seja inclusiva (Sachs, 2004), pelo bem-estar do homem (social), que seja duradoura, sem destruir as suas características originais (Minichiello & Ribeiro, 2014).

De acordo com Estevão (2002), a teoria do desenvolvimento procurou acompanhar a evolução, no entanto, três teorias foram tidas como ponto de partida, "a análise do desenvolvimento como um processo de mudança institucional, de Douglass Norte; a teoria do Estado desenvolvimentista proposta por Chalmers Johnson e prolongada por autores como Alice Amsden, Robert Wade, ou Peters Evans; e a perspectiva da informação imperfeita desenvolvida por Joseph Stiglitz".

A análise em termos de "Estado de Desenvolvimento" constitui uma proposta muito consistente, na medida em que ajuda a compreender o papel do Estado nos processos de industrialização tardia, bem como a importância da sua autonomia e da sua incrustação no conjunto das relações da sociedade, indispensáveis para a criação de uma visão do desenvolvimento e para o estabelecimento de relações intensas com os grupos económicos e sociais.

Segundo Kerzner (2017), um dos principais objectivos de um projecto de desenvolvimento é a criação de valor para a sociedade, seja por meio da solução de problemas, da criação de empregos ou da promoção do crescimento económico. Além disso, os projectos de desenvolvimento podem ser utilizados como instrumento de políticas públicas, visando a melhoria da qualidade de vida das pessoas e o bem-estar da comunidade.

PNUD (2018), descreve que um dos primeiros passos para o desenvolvimento de um projecto é a definição de suas metas e objectivos. Isso permite que se estabeleçam os critérios de sucesso e sejam definidos os recursos necessários para a sua execução. Além disso, é importante levar em consideração o contexto em que o projecto será desenvolvido, avaliando factores como a disponibilidade de recursos, o mercado e a aceitação da comunidade.

Outra etapa importante é a definição do plano de acção, que deve incluir as actividades a serem realizadas, os responsáveis por cada uma delas e os prazos cumpridos. É importante que o plano de acção seja o mais detalhado possível, para que se possa ter um controle eficiente da execução

do projecto. Durante a execução do projecto, é importante acompanhar seu andamento e avaliar se está sendo possível atingir as metas inscritas. Caso haja desvios, é necessário tomar medidas para corrigi-los e garantir o sucesso do projecto. A avaliação final do projecto também é importante para identificar o que foi bem-sucedido e o que pode ser aperfeiçoado em projectos futuros.

2.3. INSTRUMENTOS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL DE MOÇAMBIQUE

Em Moçambique, o ordenamento territorial, de acordo com o seu nível de intervenção, é realizado utilizando os instrumentos necessários à concretização dos objectivos do ordenamento do território, em conformidade com sua regulamentação e baseia-se no princípio de que os instrumentos de ordenamento territorial de nível inferior não devem contrariar as decisões e as directivas emanadas do nível superior.

Os instrumentos de ordenamento ao nível nacional são (Lei n°19/2007, artigo 10):

a) O Plano Nacional de Desenvolvimento Territorial (PNDT) que define e estabelece as perspectivas e as directrizes gerais que devem orientar o uso de todo o território nacional e as prioridades das intervenções à escala nacional;

b) Os Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT), que estabelecem os parâmetros e as condições de uso de zonas com continuidade espacial, ecológica ou económica de âmbito interprovincial.

A região do presente estudo de caso Dunda é abrangida pelo PEOT do Vale do Zambeze que é um dos instrumentos de planificação regional, primeiro de carácter essencialmente estratégico, onde as orientações estratégicas de ordenamento territorial têm uma visão integrada de 30 anos e segundo de carácter essencialmente operativo, apresentando parâmetros de identificação dos principais sistemas, redes, pontos e núcleos da estrutura geral de organização e do zonamento do território abrangido pelo Plano.

Os instrumentos de nível provincial e interprovincial são os Planos Provinciais de Desenvolvimento Territorial (PPDT) e Planos Interprovincial de Desenvolvimento Territorial (PIDT), que "estabelecem a estrutura de organização espacial do território de uma ou mais províncias e definem as orientações, medidas e as acções necessárias ao desenvolvimento territorial assim como os princípios e critérios específicos para a ocupação e utilização do solo

nas diferentes áreas, de acordo com as estratégias, normas e directrizes estabelecidas ao nível nacional”[9].

Constituem instrumentos ao nível distrital os Planos Distritais de Uso da Terra (PDUT), de âmbito distrital e interdistrital, que estabelecem a estrutura da organização espacial do território de um ou mais distritos, com base na identificação de áreas para os usos preferenciais e definem as normas e regras a observar na ocupação e uso do solo e a utilização dos seus recursos naturais.[10]

E ainda os instrumentos ao nível autárquico são:

a) Os Planos de Estrutura Urbana (PEU) estabelecem que,

> “…a organização espacial da totalidade do território do município ou povoação, os parâmetros e as normas para a sua utilização, tendo em conta a ocupação actual, as infra-estruturas e os equipamentos sociais existentes e a implantar e a sua integração na estrutura espacial regional”.[11]

b) Os Planos Gerais de Urbanização (PGU) e Planos Parciais de Urbanização (PPU):

> “…determinam a estrutura e qualificam o solo urbano, tendo em consideração o equilíbrio entre os diversos usos e funções urbanas, definem as redes de transporte, comunicações, energia e saneamento, os equipamentos sociais, com especial atenção às zonas de ocupação espontânea como base sócio espacial para a elaboração do plano” [12]

c) Os Planos de Pormenor (PP):

> “…definem com pormenor a tipologia de ocupação de qualquer área específica do centro urbano, estabelecendo a concepção do espaço urbano dispondo sobre usos do solo e condições gerais de edificações, o traçado das vias de circulação, as características das redes de infra-estruturas e serviços, quer para novas áreas ou para áreas existentes caracterizando as fachadas dos edifícios e arranjos dos espaços livres”.[13]

2.4. AVALIAÇÃO DE PROJECTOS

Se imaginarmos o universo das organizações como as pessoas, que caminham e por vezes costumam fazer uma pausa para descansar e refletir sobre o quanto falta chegar ao destino e depois de repousar e com mais forças, é possível voltar a iniciar a caminhada. A este processo periódico e habitual em que se compara aquilo que se queria fazer daquilo que se espera fazer, chamamos de acompanhamento. Por esta razão, a avaliação é tida como uma componente importante no ciclo de vida do projecto, como fazer uma paragem pelo caminho recarregar as

[9] Lei 19/2007, artigo 10
[10] Lei 19/2007, artigo 8
[11] Idem
[12] Idem
[13] Idem

energias e definir novas estratégias para o futuro e constitui também uma ferramenta fundamental para impulsionar a acção. Vejamos como alguns estudiosos definem a temática.

Para Capucha (2008),

> "A avaliação consiste, resumidamente, no processo sistemático de pesquisa, questionamento e reflexão através do qual as pessoas e as instituições envolvidas ou interessadas no projecto pensam criticamente sobre os objectivos planeados (…), aprendem com o que estão a fazer e apreciam quer a qualidade da intervenção, quer os resultados produzidos".

Porém, Guerra (2002), salienta que é fundamental a prática de uma avaliação contínua, pois permite que o projecto evolua à medida que se vai desenvolvendo, pois é "*um meio de conhecimento da realidade e um meio de conhecimento dos resultados de uma intervenção*". Grande parte dos desafios das intervenções de desenvolvimento podem ser resolvidos através de um acompanhamento periódico e avaliação adequados. Assim pode-se evitar perder a orientação, sair do caminho, cansar-se demasiado por não saber gerir bem as energias, os esforços e as dificuldades, não alcançar as metas definidas e, sobretudo, voltar a cometer os mesmos erros. O sucesso dos projectos de desenvolvimento dependem da forma como os mesmos são acompanhados e avaliados.

O Roteiro de Acompanhamento e Avaliação de Projectos de Desenvolvimento (GPS) acrescenta que os resultados de uma avaliação desempenham um papel importante na tomada de decisões no que se refere à formulação de políticas, elaboração de estratégias, afectação de recursos e exemplaridade de certas práticas. As lições extraídas a partir da experiência permitem potenciar a eficácia, eficiência e sustentabilidade dos resultados e impactos da intervenção.

Serrano (2008), refere ainda que,

> "…a avaliação não é uma etapa final ou terminal num projecto, pois deve estar presente desde o início até ao fim do mesmo com o propósito de controlar a forma como se alcançam os resultados, as lacunas existentes no processo, os aspetos não previstos que vão surgindo na aplicação do projecto, a adequação ou inadequação das actividades, etc."

O âmbito de actuação que tem por objecto a avaliação é representada por um elevado número de autores que ajudam a explicar a dificuldade de encontrar uma definição única, mas podemos apresentar mais algumas definições relevantes para o estudo na tabela abaixo.

Tabela 2: Conceitos de Avaliação

Fonte	Definição
Scriven (1991)	Evaluation is the process of determining the merit, worth and value of things and evaluations are the products of that process. Evaluation is not the mere accumulation and summarizing of data that are clearly relevant for decision making…gathering and analysing the data that are needed for decision making comprise only one of the two key components in evaluation, a second element is required to get to conclusions about merit or net benefits: evaluative premises or standards. Evaluation has two arms: one in engaged in data gathering, the other collects, clarifies and verifies relevant values and standards. [A avaliação é o processo de determinar o mérito, a utilidade e o valor das coisas e as avaliações são os produtos desse processo. A avaliação não é a mera acumulação e resumo de dados que são claramente relevantes para a tomada de decisão… a recolha e a análise dos dados necessários para a tomada de decisão compreendem apenas um dos dois componentes-chave na avaliação; um segundo elemento é necessário para se chegar a conclusões sobre o mérito ou os benefícios líquidos: premissas ou padrões avaliativos. A avaliação tem dois braços: um dedica-se à recolha de dados, o outro recolhe, clarifica e verifica valores e padrões relevantes.]
Capucha et al. (1996)	Formas deliberadas e racionalizadas de colocação de questões e problemas relativos aos processos de decisão e execução de programas, políticas, projectos e investimentos, com recurso a sistemas organizados de reflexão crítica a partir de informações recolhidas no decurso do acompanhamento desses programas, políticas, projectos e investimentos.
Vedung (1997)	Evaluation is a careful retrospective assessment of the merit, worth and value of administration, output and outcome of government intervention, which is intended to play a role in future practical situations. Evaluation is a tool to determine the worth and value of public programs, with the purpose of providing information to decision-makers and improve institutional performance in the spirit of looking backwards to improve forward directions. [A avaliação é uma apreciação retrospectiva e cuidadosa do mérito, utilidade e valor da administração, dos produtos e dos resultados da intervenção governamental, a qual se destina a desempenhar um papel em futuras situações práticas.» A avaliação é uma ferramenta para determinar a utilidade e o valor

	dos programas públicos, com o propósito de fornecer informação aos decisores e melhorar o desempenho institucional, no espírito de olhar para trás para melhorar as direcções futuras]
CAD/OCDE **(2015)**	A avaliação numa perspectiva mais desenvolvida é o elemento central de qualquer programa, política ou plano de intervenção, permitindo não apenas determinar os níveis de realização dos objectivos, mas também apreciar um conjunto de impactos que produz e os processos que conduziram a tais impactos. Particularmente quando é realizada no decurso da própria intervenção obedecendo aos protocolos da *investigação-acção*, a avaliação constitui um poderoso instrumento de apoio ao processo de tomada de decisão, tornando-o mais inclusivo, transparente, racional e rigoroso. Numa palavra, a avaliação constitui o principal instrumento do sentido crítico necessário à implementação de projectos.
UNICEF **(Mont, 2014)**	Trata-se também dum exame sistemático e objectivo dum projecto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efectividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objectivos. O propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correcções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa.
EC e EEAS **(2014)**	As defined by the OCDE-CDA, evaluation is the 'systematic and objective assessment of an ongoing or completed project, programme or policy, its design, implementation and results. Evaluation provides an objective and timely assessment on the performance of a strategy, a policy, a programme, project or any intervention. It identifies and explains not only what changes have occurred, but critically why these changes have occurred. Evaluations follow rigorous methodologies based on intervention logic. Evaluation embraces both intended changes and unintended changes. It provides a judgement on whether a change can be attributed to a particular cause, or to what extent particular factors have contributed to a given change. [Como é definido pela OCDE-CAD, a avaliação é a análise sistemática e objectiva de um projecto, programa ou política em curso ou concluído, do seu desenho, execução e resultados. A avaliação fornece uma análise objectiva e oportuna do desempenho de uma estratégia, de uma política, de um programa, projecto ou de qualquer intervenção. Identifica e explica não apenas que

	alterações ocorreram, mas, fundamentalmente, por que razão essas alterações ocorreram. As avaliações seguem metodologias rigorosas baseadas na lógica de intervenção. A avaliação abrange tanto as alterações pretendidas como as não pretendidas. Fornece um juízo sobre se uma alteração pode ser atribuída a uma causa específica, ou até que ponto factores específicos contribuíram para uma determinada alteração.]

Fonte: Seleção de conceitos da própria autora

O termo avaliabilidade (*evaluability* em inglês) é o conjunto de condições mínimas requeridas para desenvolver a avaliação eficaz e completa de um projecto, segundo o Manual de SMAAZ, 2018. Os programas e projectos devem conter objectivos claros e facilmente identificáveis, além de especificar a os actores visados e o grau de cobertura estabelecido como meta.

Para (K'Cidade, 2007) avaliar "…é um processo ulterior de identificação e reflexão sobre os efeitos do que foi feito e apreciação do seu valor. Mais esporádica que o acompanhamento, a avaliação é facilitada pelas informações e análises de acompanhamento, mas utiliza fontes de informação suplementares. Alguns tipos de avaliação, particularmente no percurso, são muito próximos do acompanhamento. Cada vez mais se reconhece que as avaliações *ex-post* e de impacto de certos tipos de intervenções de desenvolvimento centradas nas populações são muito difíceis de realizar se o sistema de acompanhamento não tiver recolhido os dados de base necessários. Reconhece-se também, de forma crescente, o valor das avaliações participativas que combinam as competências e os pontos de vista de todos os envolvidos nas intervenções a avaliar".

Segundo Posavac & Carey (1992:7), a principal característica da avaliação de programas de desenvolvimento é, com certeza, o seu carácter aplicativo com o objectivo de fornecer informações aos administradores ou coordenadores dos programas ou projectos:

> "*Basic research concerns questions of theoretical interest, without regard to the immediate needs of people or organizations. In contrast, program evaluations include information to help people improve their effectiveness, assist administrator's make program-level decisions, and make it possible for programs to be accountable to the public. If evaluators do not provide information that is relevant to decisions, they are not fulfilling their major purpose*". (Posavac & Carey, 1992:7)
>
> [A investigação básica diz respeito a questões de interesse teórico, sem atender às necessidades imediatas das pessoas ou das organizações. Em contrapartida, as avaliações de programas incluem informação para ajudar as pessoas a melhorar a sua eficácia, assistir os administradores na tomada de decisões ao nível do programa e tornar possível que os programas prestem contas ao público. Se os avaliadores não fornecerem informação relevante para as decisões, não estão a cumprir o seu objectivo principal]

Os autores referem ainda que a avaliação de programas ou projectos é específica de acordo com o tipo de informação:

> "*Program evaluation is a collection of methods, skills, and sensitivities necessary to determine whether a human service is needed and likely to be used, whether it is sufficiently intense to meet the unmet need identified, whether the service is offered as planned; and whether the human service actually does help people in need at a reasonable cost without undesirable side effects".* (Posavac & Carey, 1992:1)
>
> [A avaliação de programas é uma colectânea de métodos, competências e sensibilidades necessários para determinar se um serviço humano é necessário e susceptível de ser utilizado, se é suficientemente intenso para satisfazer a necessidade não atendida que foi identificada, se o serviço é prestado conforme planeado; e se o serviço humano ajuda realmente as pessoas necessitadas, a um custo razoável e sem efeitos secundários indesejáveis.]

No entanto, o primeiro passo para analisar as condições de "avaliabilidade" de um programa ou projecto é identificar os principais actores envolvidos, os seus interesses e cursos potenciais de acção:

> "*Stakeholders are those who are personally involved in the program, who derive some or all their income from the program, whose future status or career might be affected by the quality of the program, or who are the clients or potential recipients of the program services".* (Posavac & Carey, 1992:28*)*
>
> [Os *stakeholders* (partes interessadas) são aqueles que estão pessoalmente envolvidos no programa, que auferem do programa parte ou a totalidade dos seus rendimentos, cujo estatuto ou carreira futura possam ser afectados pela qualidade do programa, ou que são os clientes ou potenciais beneficiários dos serviços do programa]

Posavac & Carey (1992), falam em três tipos de actores (os *program sponsors):* que correspondem a agências de fomento, órgãos governamentais ou a cúpula da instituição responsável pelo programa, a equipe propriamente dita, formada pelos gestores e pelo pessoal técnico e administrativo, e os clientes ou beneficiários, indivíduos ou grupos que podem ou não ser chamados a participar das decisões pertinentes à intervenção. O comportamento destes actores é informado por racionalidades que, muitas vezes, entram em choque. Os *program sponsors*, utilizam critérios políticos para tomar decisões e fixar os grandes objectivos dos programas; os burocratas, em princípio, orientam-se pelas normas e procedimentos pré-estabelecidos, e o corpo técnico, recorre a expertises para justificar as suas opiniões e atitudes. Isso sem falar nos recursos de poder controlados pelos destinatários dos programas, que podem pressionar directa ou indirectamente o governo para fazer valer seus interesses.

(Cohen e Franco, 1993), refere de uma forma geral, que as metodologias tradicionais de avaliação tendem a subestimar os resultados do impacto que é intricada a rede de interesses que se pode ter na execução dos programas e projectos. Outro aspecto importante é a disponibilidade e a confiabilidade das informações relevantes. Em suma, a avaliação

desempenha um papel central no esforço de racionalização dos programas e projectos de cooperação e desenvolvimento. A ausência de controlos e de metodologias de avaliação geralmente leva a um gasto social ineficiente e, consequentemente, ao desperdício dos recursos disponíveis. A tendência à expansão dos gastos públicos, especialmente na área social, associada à escassez crónica de recursos fiscais, obriga ao aumento da eficiência na utilização dos recursos disponíveis e da eficácia na consecução dos objectivos pretendidos.

2.5. CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO

A cultura de avaliação difundiu-se significativamente nas últimas décadas não só em termos geográficos, mas também sectoriais. Há, porém, alguns sectores como, por exemplo, os da educação, da ajuda ao desenvolvimento e da investigação, em que a avaliação tem sido mais intensa. No âmbito da experiência de décadas de avaliação de projectos de cooperação, foi seleccionada uma lista de boas práticas que deveriam ser observadas para uma avaliação completa e eficaz. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) no fim dos anos 80 definiu cinco grandes critérios que actualmente constituem a base de todos os modelos de avaliação: Relevância, Impacto, Eficácia, Eficiência e Sustentabilidade**.**

Neste nível de análise, o foco do processo avaliativo é a situação/problema que motiva a elaboração dos planos, programas e projectos. O objectivo do avaliador não é mais apreciar a consistência interna ou a estratégia de implementação de uma dada intervenção, mas indagar sobre as mudanças que ela efectivamente produziu na realidade.

Aferir sobre a relevância da intervenção ou do projecto, é um dos critérios segundo se verifica se os objectivos correspondem às expectativas dos beneficiários, às necessidades do país, às prioridades globais, às políticas dos parceiros e dos doadores. Confere se as actividades e os resultados da intervenção estão em linha com os programas estabelecidos e correspondem de forma adequada às necessidades identificadas. Basicamente, a literatura discrimina dois tipos de procedimentos desta natureza: a avaliação de eficiência e a avaliação de eficácia.

O conceito de eficiência diz respeito à relação entre os resultados e os custos envolvidos na execução de um projecto ou programa. Medida segundo a qual os recursos são convertidos em resultados da forma mais económica. Se há uma boa relação custo-benefício. Mede a produtividade da intervenção, no sentido em que ela será tanto mais eficiente quanto conseguir atingir os seus objectivos ao menor custo. Esta técnica não se ajusta à maioria dos projectos sociais, cujos efeitos frequentemente não podem ser expressos monetariamente. Não obstante, antes de descartar a possibilidade de realizá-la, deve-se incidir a atenção na natureza do

problema. Na vertente social geralmente se utiliza a análise custo-efectividade, que partilha os custos com os produtos e o impacto da intervenção, julgando a eficiência relativa de diferentes estratégias de implementação.

A noção de eficácia refere-se ao "grau em que se alcançam os objectivos e metas do projecto na população beneficiária, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados, Cohen & Franco (1993:102)" ou seja mede se os objectivos da intervenção de desenvolvimento foram atingidos, ou se espera serem alcançados, tendo em consideração a sua importância relativa. Mede em que medida a ajuda atinge os seus objectivos. E assim, a relação entre os objectivos pretendidos e os resultados alcançados. Neste sentido, aferir a eficácia de uma intervenção significa estabelecer um nexo causal entre, de um lado, alguns de seus aspectos e, de outro, eventuais alterações na situação ou nos atributos dos destinatários. Este tipo de avaliação analisa os resultados do programa em termos de efeitos (sobre a clientela atendida) e de impacto (sobre o conjunto da população e o meio). Cabem aqui maiores esclarecimentos sobre cada um destes termos. Efeito "é todo comportamento ou acontecimento que se pode razoavelmente dizer que sofreu influência de algum aspecto do programa ou projecto" (Cohen & Franco, 1992:91). Pode-se afirmar que é todo e qualquer resultado pertinente ligado as acções do projecto. Há, porém, diversos tipos de efeitos, de acordo com a relação que guardam com os objectivos da intervenção: os efeitos procurados e os efeitos não-procurados, que se subdividem em previstos, positivos e relevantes, e os efeitos não previstos. Os primeiros correspondem aos objectivos que a intervenção pretendia atingir, sendo, por definição, previstos e positivos, ao passo que os dois últimos equivalem a efeitos indirectos, que podem ser negativos ou positivos, e efeitos inesperados, associados a falhas na elaboração do programa ou projecto e/ou a limitações do conhecimento disponível sobre uma determinada área ou assunto.

Tratando-se de avaliação de resultados, as questões que se colocam são as seguintes: O programa ou projecto surtiu algum efeito sobre a população-alvo? Em caso afirmativo, como classificar tais efeitos? (directos, indirectos, etc.). O passo seguinte do processo avaliativo é prever o impacto do programa ou projecto, entendido como o resultado dos efeitos produzidos. Para esclarecer este ponto, pode ser útil recorrer à imagem de uma "reacção em cadeia": a intervenção produz certos efeitos no grupo visado, os quais, por sua vez, repercutem sobre o restante da população e/ou sobre o ambiente social. A diferença entre a avaliação de resultados e avaliação de impacto, portanto, depende eminentemente do escopo da análise: se o objectivo é inquirir sobre os efeitos de uma intervenção sobre a clientela atendida, então trata-se de uma avaliação de resultados; se a intenção é captar os reflexos desta mesma intervenção em contexto

mais amplo, então trata-se de uma avaliação de impacto. Ou, dito de outra forma, a avaliação de resultados visa aferir os resultados intermédios da intervenção, e a avaliação de impacto refere-se aos resultados finais.

As análises de impacto apontam a efectividade de programas e projectos, estabelecendo o grau de correspondência entre seus objectivos e resultados. Podem também prever efeitos a longo prazo, positivos e negativos, primários e secundários, induzidos por uma intervenção de desenvolvimento, directa ou indirectamente, previstos ou não. Mede as consequências globais do projecto, programa ou política sobre o contexto em questão (Cotta, 1998). Elas podem ser prospectivas ou retrospectivas. Há, porém, alguns pré-requisitos para a realização de avaliações desta natureza, tais como:

a) Os objectivos da intervenção devem estar definidos de forma a permitir a identificação de metas mensuráveis;
b) A implementação deve ter ocorrer de forma minimamente satisfatória, pois, caso contrário, não faria sentido tentar aferir impacto.

Isto significa que problemas no desenho e/ou na execução dos programas prejudicam a qualidade dos processos avaliativos e, no limite, podem chegar mesmo a inviabilizá-los. As análises de impacto visam estabelecer relações de causalidade, que, no campo das ciências sociais, se definem em termos de probabilidades.

Segundo Rossi e Freeman (1989:5):

> "*el problema critico del análisis de impacto es determinar si un programa produce efectos diferentes a lo que habría ocorrido sin la intervención o con una intervención alternativa*".
>
> ["O problema crucial da análise de impacto é determinar se um programa produz efeitos diferentes daqueles que teriam ocorrido sem a intervenção ou com uma intervenção alternativa."]

Para Cheibub Figueiredo e Figueiredo (1986), algumas políticas públicas, como, por exemplo, os programas e projectos sociais, só podem ser considerados bem-sucedidos quando:

> "...se pode imputar aos mesmos a condição de causa necessária, quando não suficiente, de uma mudança observada. Ou seja, as constatações de que ocorreram mudanças não são suficientes para concluir o sucesso de um programa: é necessário demonstrar que elas não ocorreriam (na totalidade ou parcialmente) sem o programa." (Cheibub Figueiredo e Figueiredo, 1986:115).

A preocupação nos últimos tempos sobre a continuidade em relação aos benefícios resultantes de uma intervenção de desenvolvimento, também é bastante debatida, ou seja, o factor sustentabilidade do programa ou projecto, após a sua conclusão. A análise mede a

probabilidade dos benefícios perdurarem a longo prazo. Visa saber em que medida os grupos alvo podem e querem apropriar-se dos resultados dessa intervenção. Ao longo dos anos acrescentaram-se outros aspectos, devido a maior complexidade dos programas e das políticas de desenvolvimento, como a Coerência, Coordenação e Complementaridade.

2.6. AVALIAÇÃO COMO FERRAMENTA DE AJUDA, COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

Manuela Afonso (2021), na sua tese de doutoramento defende que alguns estudos de caso sobre a utilização da avaliação na cooperação para o desenvolvimento são reduzidos e realizados sobretudo a partir dos anos 1990. O estudo mais antigo, que incluiu o tema da utilização da avaliação, foi realizado por Cracknell (1991) para a Comissão Europeia. Tratou-se de uma revisão dos processos de *feedback* das agências de cooperação dos Estados Membros (EM) da União Europeia (EU). Desde então, diversas agências/unidades de avaliação promoveram a realização de estudos, meta-avaliações ou avaliações para saber em que medida as suas avaliações estavam a ser utilizadas e como se poderia fortalecer essa utilização: é o caso da agência sueca SIDA (Carlsson et al., 1999; Bandstein, 2006; Bandstein e Hedblom, 2008); da agência dinamarquesa Danida (Schaumburg-Müller, 1991; 2005; Lundgren, North e Rist, 2003); do Ministério Alemão BMZ (BMZ, 2000); da Agência Norueguesa NORAD (Grasso, Imas e Fostvedt, 2012); da Comissão Europeia (Williams et al., 2002, Bossuyt *et al*.,2014, Bossuyt *et al.,* 2014a); da Unidade Especial de Avaliação da Bélgica (Kliest, Rodríguez-Ariza e Singh, 2010); da agência britânica DFID (Calvert *et al*., 2014); e da agência norte-americana USAID (Hageboeck *et al*., 2016). Estes estudos descrevem os sistemas de avaliação, os mecanismos de divulgação e seguimento das avaliações, e procuram analisar as percepções dos técnicos das agências quanto ao papel e utilidade da avaliação nos processos de tomada de decisão.

Outro grupo de estudos, ainda menos numeroso, diz respeito a trabalhos de investigação (seja artigos, seja dissertações de mestrado ou teses de doutoramento). É disso exemplo: Craknell (2001) com uma revisão da eficácia dos procedimentos de feedback existentes na avaliação da ajuda ao desenvolvimento; Karan (2009), com uma tese sobre a utilização da avaliação nas ONG; Delarue *et al*. (2009) com uma revisão da literatura para a Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD); McNulty (2012) com uma análise do uso simbólico da avaliação na ajuda ao desenvolvimento; María e Méndez (2012), Rodríguez-Ariza (2010), Ariza (2014) e Ariza e Díaz (2014) com trabalhos de investigação sobre a utilidade da avaliação e a gestão do conhecimento nas ONG espanholas e na cooperação pública espanhola e, mais recentemente,

Gudiño (2015) com uma tese de doutoramento sobre a utilização da avaliação na cooperação espanhola. Gudiño (2015) desenvolve ainda um modelo de análise que aplica à análise da utilização da avaliação na cooperação espanhola e concluiu o seguinte:

> *"El principal problema que afecta la utilización de las evaluaciones en la Cooperación Española es la persistente dificultad de las instituciones centrales del sistema para aprender de la experiencia y cambiar en consecuencia. Esta conclusión se basa en percepciones de los actores del sistema, expresadas através de la encuesta y las entrevistas realizadas, así como en la revisión de documentos. La Cooperación Española ha ido adquiriendo cultura de evaluación, pero carece de estímulos y posibilidades para hacer modificaciones estructurales, de procedimientos o de sistemas con base en enseñanzas adquiridas desde las evaluaciones (o desde cualquier otra fuente de conocimientos). No tiene, en definitiva, cultura de aprendizaje."* (Gudiño, 2015: 339-340).
>
> ["O principal problema que afecta a utilização das avaliações na Cooperação Espanhola é a persistente dificuldade das instituições centrais do sistema em aprender com a experiência e mudar em conformidade. Esta conclusão baseia-se nas percepções dos actores do sistema, expressas através do questionário e das entrevistas realizadas, bem como da revisão de documentos. A Cooperação Espanhola tem vindo a adquirir uma cultura de avaliação, mas carece de incentivos e oportunidades para efectuar modificações estruturais, processuais ou sistémicas com base nas lições aprendidas com as avaliações (ou com qualquer outra fonte de conhecimento). Em suma, falta-lhe uma cultura de avaliação aprendizagem." (Gudiño, 2015: 339-340)].

Todavia, o próprio autor reconhece finalmente:

> *"…este estudio ha sido extenso pero superficial en lo que se refiere a la identificación de los factores que hacen posible o impiden la utilización de la evaluación para el aprendizaje y para tomar decisiones de cambio, tanto en la Cooperación Española como en los países asociados."* (Gudiño, 2015: 345).
>
> ["…este estudo foi extenso, mas superficial em termos de identificação dos factores que tornam possível ou impossível a utilização da avaliação para a aprendizagem e para a tomada de decisões sobre a mudança, tanto na Cooperação Espanhola como nos países associados." (Gudiño, 2015: 345)].

Segundo O'Neil (2015), no terceiro artigo que integra a sua tese de doutoramento, faz uma análise da utilização dos resultados da avaliação de duas campanhas de comunicação de duas organizações internacionais: o Escritório do Alto Comissário para os Direitos Humanos e o Comité Internacional da Cruz Vermelha, destacando a relevância da teoria dos sistemas para a utilização da avaliação, ou seja, a acção de inserir um elemento externo, como resultado da avaliação, não pode ser vista de forma isolada, mas deve ser considerada em relação a outras influências e na interligação e relação com outros processos que contribuem para a mudança. Ainda que com graus diferentes de institucionalização e utilização da avaliação nas diversas agências, os diversos estudos destacam a importância da avaliação para a aprendizagem institucional. Contudo, a utilização da avaliação é um fenómeno multidimensional, interdependente do contexto organizacional, dos sistemas e da prática da avaliação. Na linha

de pensamento de Contandriopoulos & Brousselle (2012), o contexto organizacional pode ser uma determinante essencial na utilização da avaliação:

> *"Evaluation use travelled from the individual to the organisational level in a predominantly non -linear fashion, interconnected, overlapping and bringing about change both in a formal and informal manner but never in a vacuum devoid of other influences. Use was found to be unpredictable and constructed by the meaning assigned by staff members, adjusting and interpreting findings in opportunistic and unexpected ways"* (Contandriopoulos & Brousselle (2012:186).
>
> ["A utilização da avaliação viajou do nível individual para o nível organizacional de uma forma predominantemente não linear, interligada, sobreposta e gerando mudança tanto de modo formal como informal, mas nunca num vazio desprovido de outras influências. Verificou-se que a utilização era imprevisível e construída através do significado atribuído pelos membros do pessoal, ajustando e interpretando os resultados de formas oportunistas e inesperadas" (Contandriopoulos & Brousselle (2012:186)].

No início do novo milénio, refere Manuela Afonso, já tinham sido alcançados grandes acordos e compromissos para aumentar a ajuda como parte integrante das iniciativas para 'minimizar a pobreza'. Mas, apesar dos acordos e compromissos que antecederam a Declaração do Milénio (ONU, 2000) e a aprovação dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), foi só depois do 11 de setembro que a APD começa a crescer rapidamente, mudando de forma substancial os conceitos e fornecendo novas razões para reformar o sistema de financiamento do desenvolvimento internacional.

A nova Agenda Política do Desenvolvimento (APD) teve como consequência a alteração do papel da APD (para alavancagem e efeito catalítico). Emergiram novas preocupações com a definição da segurança humana e também com a eficácia da ajuda. Em 2002, na Conferência sobre o Financiamento do Desenvolvimento, foi assinado o Consenso de Monterrey (UN, 2002), um compromisso dos doadores a dois níveis nomeadamente: i) aumentar a quantidade da ajuda, reafirmando a intenção de atingir os 0,7% do RNB para a APD, com pelo menos 0,15% para os Países Menos Avançados (PMA); e ii) melhorar a qualidade da ajuda, através de uma maior harmonização dos procedimentos operacionais; de progressos no desligamento da ajuda; da utilização de instrumentos de apoio ao orçamento, quando adequados; da adopção dos quadros de desenvolvimento definidos e conduzidos pelos Países Em Desenvolvimento (PED); e da focalização da ajuda nos países mais pobres e na melhoria da medição dos resultados. Os compromissos estenderam-se igualmente aos países parceiros, aos quais se apelou a que se comprometessem com políticas e instituições para estimular o crescimento, reduzir a pobreza e alcançar os ODM. Estes (ODM) foram o resultado de um compromisso entre as principais organizações multilaterais (NU, OCDE, BM, FMI), substituíram o Consenso de Washington como uma estrutura mais abrangente para o pensamento e as práticas do

desenvolvimento (Sagasti, 2005) e tornaram-se o referencial universal para avaliar o desempenho dos diferentes actores da ajuda. De acordo com Richard Manning, ex-presidente do CAD/OCDE[14],

> *"In the first place, the establishment of the Millennium Development Goals ("the Goals") has shown forcibly the power of measuring results. (...) Nevertheless, the Goals have proved very powerful in encouraging the poorer developing countries and the donor community to become much more serious about what their programmes are really achieving"* (Manning, 2008:4).
>
> ["Em primeiro lugar, o estabelecimento dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio ("os Objectivos") demonstrou de forma contundente o poder da medição dos resultados. (...) No entanto, os Objectivos revelaram-se muito eficazes no incentivo aos países em desenvolvimento mais pobres e à comunidade doadora a levarem muito mais a sério o que os seus programas estão realmente a alcançar" (Manning, 2008:4)].

Com um forte cariz normativo, os ODM transmitiram uma imagem racional, coerente e transparente e cumpriram múltiplas funções: promover o diálogo sobre a natureza das políticas públicas, orientar o conteúdo dos programas, medir o desempenho, legitimar, acumular conhecimento e comunicar sobre o desenvolvimento. Colocaram a eficácia da ajuda no topo da agenda política e emergiram como um instrumento para monitorizar e avaliar essa eficácia. Foram associados às estratégias nacionais de redução da pobreza, a políticas macroeconómicas sensatas, uma gestão eficaz da despesa pública e a novas formas de condicionalidade ligada à boa governação. Os PED passaram a usar os ODM como pontos de referência para avaliar as suas políticas públicas.

Na sequência do Consenso de Monterrey, o CAD/OCDE organizou regularmente Fóruns de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda (Roma, 2003; Paris, 2005; Acra 2008; Busan, 2011) para revitalizar a ajuda e estabelecer princípios internacionais para uma sua gestão mais eficaz. A crescente tónica nas metas fez centrar a atenção nos resultados. À Declaração de Roma (OCDE/DCD, 2003), para harmonizar as práticas de gestão da ajuda, seguiu-se o compromisso de Marraquexe (2004), (OCDE *et al*., 2004), para fortalecer uma parceria global assente na gestão centrada nos resultados. Em 2005, a Declaração de Paris (OCDE, 2005) reiterou os princípios assumidos anteriormente e identificou os cinco pilares para uma ajuda eficaz: apropriação, alinhamento, harmonização, gestão centrada nos resultados e *accountability* mútua, um conjunto de boas práticas que doadores e receptores deviam adoptar para gerir eficazmente a ajuda e alcançar os ODM. Pela primeira vez, foram identificadas metas e indicadores e foram definidos planos para o seu acompanhamento e avaliação. A Declaração

[14] A OCDE é um fórum único onde os governos de 30 democracias trabalham em conjunto para abordar os desafios económicos, sociais e ambientais da globalização. A OCDE também está na vanguarda dos esforços para compreender e ajudar os governos a responder aos novos desenvolvimentos e preocupações, como a governação corporativa, a economia da informação e o desafio de uma população envelhecida.

de Paris tornou-se o pilar normativo da gestão da ajuda, prevalecendo nos anos 2000 como a referência internacional para a eficácia da ajuda. Os Fóruns de Alto Nível que se seguiram foram dedicados a monitorizar e aperfeiçoar esses princípios.

A avaliação, que já tinha sido padronizada nos procedimentos (com os princípios do CAD/OCDE, em 1991) foi-o também no conteúdo (as boas práticas da Declaração de Paris e dos ODM): tornou-se, nos anos 2000, uma ferramenta de monitorização para assegurar que as políticas dos doadores contribuíam para os ODM e respeitavam as boas práticas. O alinhamento e a mutual *accountability* também tiveram implicações na prática e utilização da avaliação exigindo, respetivamente, a realização de avaliações conjuntas e a criação de capacidade de avaliação nacional. Isto levou à difusão da cultura de avaliação nos PED. Os países passaram a ser responsáveis por implementar quadros de acompanhamento e avaliação, orientados para os resultados, das suas estratégias nacionais e sectoriais de desenvolvimento, tendo por base os indicadores dos ODM. Esta é uma evidência da difusão da *(New Public Management)* NPM, onde a avaliação é utilizada como uma ferramenta de gestão e de regulação das práticas dos actores.

Na primeira década do séc. XXI assistiu-se ao reforço da 'ajuda programa' ao nível país, a par da adopção de Estratégias Nacionais de Redução da Pobreza (ENRP): as abordagens parciais deram lugar a abordagens mais integradas, tentando reduzir a fragmentação e promover a coordenação e o alinhamento. O apoio ao orçamento e os financiamentos conjuntos assumiram crescente importância, avançando-se gradualmente quer para os '*common pool'* quer para a cooperação delegada, como forma de reduzir não só a proliferação de actores no terreno, mas também os custos de transacção. A Coerência das Políticas para o Desenvolvimento (CPD) também emergiu como uma área importante, a par do diálogo sobre políticas.

Em setembro de 2008, foi subscrita a Agenda para a Acção de Acra (OCDE, 2008) que, embora não tenha produzido novas medidas para melhorar a eficácia da ajuda, acordou um conjunto de acções prioritárias para implementar os compromissos da Declaração de Paris. No final de 2008, as NU realizaram a segunda Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento, em Doha, da qual saiu a Declaração de Doha (UN, 2009) com um apelo ao fortalecimento do papel das NU nas crises financeiras, lançando uma conferência sob os auspícios desta organização para rever a arquitectura financeira e monetária internacional.

Os fluxos de APD voltaram a crescer. Por exemplo, na África Subsaariana a ajuda per-capita mais do que duplicou entre 2000 e 2009, passando de 24 para 54 dólares. Contudo, os níveis de 2009 ainda ficaram abaixo dos 57 dólares per-capita atingidos em 1990. Em 2010, a APD

ascendeu a 128,7 mil milhões de dólares (0,32% do RNB), um aumento de 6,5% relativamente a 2009. Mas, apesar do crescimento, o montante global de ajuda continuou insuficiente para as necessidades dos PED bem como para as metas definidas pelos doadores. A cimeira de alto nível realizada em 2010, em Nova Iorque, sob o lema '*keeping the promise'* lamentou o facto de os doadores não terem cumprido a sua promessa de aumentar os fluxos de ajuda (UN MDG Task Force, 2011). Para essa realidade terá contribuído a crise financeira mundial de 2008 que aumentou a complexidade das relações internacionais e recolocou a questão sobre o impacto no desenvolvimento, como demonstrá-lo, o que realmente lhe está subjacente e a capacidade de o controlar e medir.

A política de ajuda ao desenvolvimento dos anos 2000 reuniu as ideias de um imperativo moral e um imperativo de eficiência. Estes dois imperativos modificaram as determinantes da condicionalidade da ajuda. Dado que os ODM tinham um objectivo universal – a igualdade de oportunidades para todas as pessoas, independentemente das suas condições de base – houve menos pressão para discriminar os montantes de ajuda em função da governação do país. A má-governação passou a ser vista como consequência da pobreza. A 'boa - prática' da selectividade passou a ser a afectação da ajuda de acordo com objectivos estabelecidos antecipadamente, com base numa avaliação das necessidades e capacidades dos países, realizada conjuntamente pelos doadores e pelos governos, pese embora as dificuldades em avaliar esses dois aspectos.

As mudanças na abordagem da ajuda criaram um novo contexto político e institucional para a avaliação e colocaram-lhe desafios metodológicos adicionais. De avaliações de projectos avançou-se para avaliações mais abrangentes de sectores, políticas, países, etc., bem como para as avaliações conjuntas. A gestão centrada nos resultados colocou importantes problemas de atribuição: mais do que saber se os outputs foram alcançados, importava olhar para os *outcomes*.

Até que ponto se pode afirmar que uma dada mudança é o resultado de uma determinada intervenção de desenvolvimento? A influência de outros factores, externos ao controlo dos decisores das políticas de desenvolvimento e dos que as implementam, tornou-se cada vez mais importante e difícil de determinar. Mostrar aos contribuintes que os recursos da ajuda estão a ser usados de forma eficiente e eficaz tornou-se um desafio metodológico para os avaliadores e um desafio político para as agências. Começou a falar-se, cada vez mais, em eficácia do desenvolvimento (e não da ajuda) reconhecendo-se a sua complexidade. A agenda concentrou-se cada vez mais na criação de mecanismos de avaliação, auditoria, supervisão e *benchmarking*

totalmente independentes, mantendo-se os departamentos dedicados à avaliação dentro de cada agência de cooperação. Em 2003, na Bélgica, foi criado o Serviço de Avaliação Especial, com reporte ao Parlamento. Em 2006, a Suécia criou a Agência Sueca de Avaliação do Desenvolvimento (SADEV) como uma nova instituição totalmente independente da Agência Sueca de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (SIDA) e de outras entidades encarregadas de implementar a ajuda Sueca (mas que viria a ser extinta em 2012, tendo a sua autonomia contribuído para não conseguir ganhar força dentro do sistema, dando lugar ao Expert Group for Aid Studies (EBA), um Comité do governo mandatado para avaliar e analisar a ajuda sueca). Em 2010, no Reino Unido foi criada a Comissão Independente para o Impacto da Ajuda (ICAI) com mandato para avaliar de forma independente o impacto da ajuda britânica. Na Alemanha, em 2012, foi criada a German Instituto for Development and Evaluation (DEval), na sequência da reforma estrutural da cooperação em 2010. Em termos metodológicos continuaram a aplicar-se os cinco critérios do CAD e a medir-se o desempenho (com base nos ODM), ou uma mistura dos dois, deixando em aberto a necessidade de se desenvolverem novos quadros e metodologias para avaliar de forma adequada o progresso de abordagens cada vez mais complexas e responder a solicitações mais difíceis.

Os ODM (universalistas e igualitários) e a Declaração de Paris (eficácia da ajuda) têm abordagens de avaliação que podem ser contraditórias. Esta situação levou a uma falta de clareza sobre os propósitos da avaliação e à adopção de abordagens 'híbridas' de avaliação pelos doadores que 'aprofundaram' os dois pontos de referência de acordo com suas orientações políticas e as suas necessidades organizacionais Sasaki (2006). Enquanto os ODM apresentam a avaliação como uma ferramenta para tornar a ajuda mais equitativa e eficaz no combate à pobreza, a agenda da eficácia da ajuda propõe um uso gestionário da avaliação que a torna uma ferramenta para simplificar a implementação da ajuda e despolitizar as relações doador-receptor. Essas duas abordagens da avaliação parecem, em alguns aspectos, contraditórias, ainda mais porque são defendidas pelos mesmos actores que oscilam entre o ideal da ajuda universal e igualitária e a realidade que dá um lugar central à obtenção de resultados a curto prazo. Em última análise, na prática, foi a abordagem de gestão da avaliação que dominou nas agências de ajuda, procurando evidências de resultados, legitimidade e responsabilidade. A crescente importância dessa abordagem para a avaliação não se deve apenas a transformações na política de desenvolvimento internacional; também decorre de tendências observadas nas políticas públicas nacionais dos doadores (Laporte, 2015), quer relacionadas com as restrições orçamentais quer com a difusão da (*New Public Management*) NPM, reforçando a função *accountability* da avaliação. A ajuda ao desenvolvimento nos anos

2000 respondeu a uma lógica de condicionalidade e redução de riscos, intensificando-se as tendências observadas na década de 1990, em termos de gestão neoliberal da ajuda. A avaliação continuou a ser, sobretudo, uma ferramenta de *accountability* e não de aprendizagem, evidenciando a sua natureza política.

No final de 2011, realizou-se a Cimeira de Busan centrada uma vez mais na eficácia da ajuda. A Declaração de Busan (OCDE-CAD, 2011) realçou a importância dos sistemas nacionais de acompanhamento e avaliação (A&A), da gestão centrada nos resultados, do uso de quadros de resultados e da importância de usar indicadores de desempenho consistentes com as estratégias nacionais de desenvolvimento. A avaliação hoje constitui um instrumento de gestão, que permite aprender lições e incorporá-las na concepção de novas intervenções para atingir os resultados desejados, contribuindo para a transparência dos processos e para a responsabilização de todos os agentes envolvidos. O sucesso é finalmente determinado como, o que é aprendido, contribui para informar a tomada de decisão e o ciclo de aprendizagem.

CAPÍTULO 3: APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

O presente capítulo visa analisar os resultados e os benefícios que a implementação do Plano de Pormenor tem trazido na vida duma comunidade rural, como é o caso da Localidade de Dunda.

3.1. APRESENTAÇÃO DO CASO

O Plano de Pormenor de Dunda foi elaborado inicialmente em 2003 e já se encontrava desajustado à realidade, devido ao surgimento de novas infra-estruturas habitacionais, que na sua maioria encontravam-se nos traçados das vias ou estradas projectadas, facto que levou a uma actualização prévia ao Plano de Pormenor por forma a evitar possíveis danos maiores, principalmente, situações de demolição das habitações, sobretudo as melhoradas.

O projecto de Dunda surge na sequência dos seguintes pressupostos: a) existência de Planos de Pormenores desactualizados que facilitou a ocupação desordenada dos espaços, b) falta de capacidade técnica e financeira dos órgãos locais para a implementação do PP, c) surgimento de novos Distritos recentemente criados e d) conflitos de terra devido o elevado nível de procura de espaços para fins de investimento e exploração de recursos. (ADVZ, ISA II-POA, 2015-2021).

Em Moçambique, segundo a lei de Terras nº 19/97, de 1 de Outubro, nas áreas rurais, as comunidades locais participam, na gestão dos recursos naturais, na resolução dos conflitos, no processo de titulação, conforme o estabelecido no nº 3 do artigo 139 da presente Lei e no exercício das competências referidas na alínea (a e b) 10 do nº 1 do presente artigo, as comunidades locais utilizam, entre outras, as normas e práticas costumeiras.

Por isso a necessidade de aplicação dos instrumentos legais do ordenamento territorial em Moçambique visam, essencialmente, corrigir a ocupação de terra sem seguimento da lei e, desta forma, evitar os impactos socio-ambientais derivados da grande procura de terra, resultado da expansão das áreas peri-urbanas.[15]

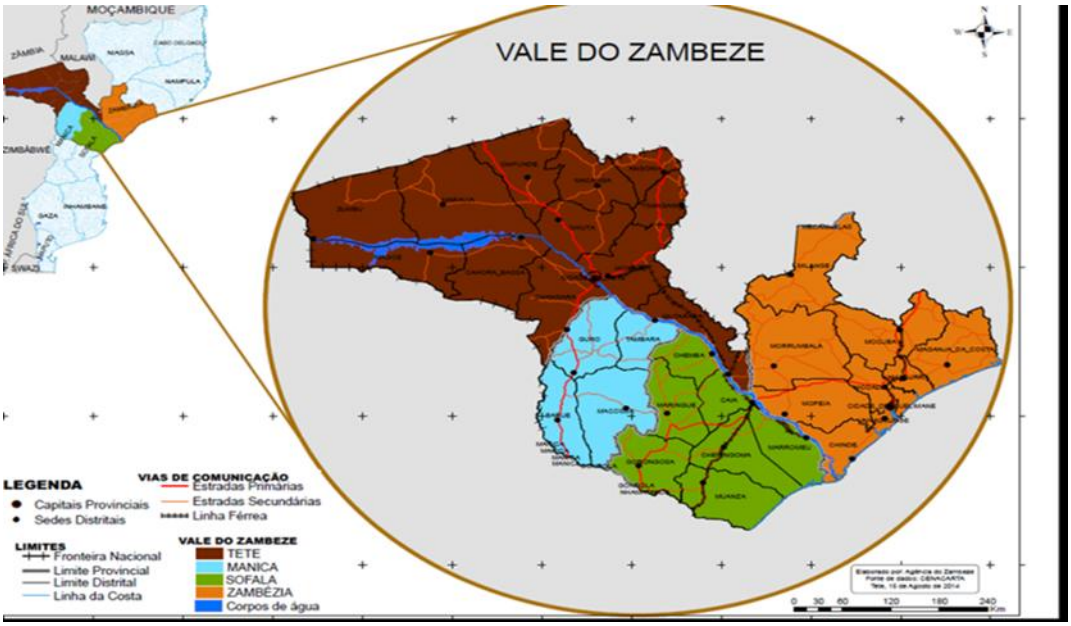
O Projecto tem a nomenclatura de "Implementação do Plano de Pormenor de Dunda" e teve o seu início em 2017. Encontra-se assim em fase de implementação, tendo como entidade

[15] Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação. São Paulo, v.8.n.03. mar. 2022, ISSN - 2675 -3375

responsável a Agência do Zambeze. O estudo de caso foi realizado em Outubro de 2018 e pressupõe uma avaliação intercalar do impacto desta intervenção no desenvolvimento da comunidade de Dunda.

O PP de Dunda está inserido na região do Vale do Zambeze. Apesar do seu diversificado e significativo potencial em recursos naturais (água, terra, fauna, flora) e em recursos minerais (carvão, gás, ouro, cobre, ferro, fluor, calcário, urânio, pedras semipreciosas), na região do Vale do Zambeze, o nível de desenvolvimento humano é baixo, o que constitui grande dificuldade na disseminação das vantagens de planeamento e ordenamento do territorial por parte das autoridades locais (ADVZ, ISA II-POA, 2015-2021).

Figura 2: Mapa geográfico da região do Zambeze



Fonte: Relatório de PEOT do Vale do Zambeze

3.1.1. Intervenientes e Responsabilidades

A implementação do Plano de Pormenor foi realizada com o apoio dos parceiros e os Governos Provinciais e distritais através da assinatura de memorandos de entendimento com responsabilidades entre as partes.

As responsabilidades do Governo do Distrito era de assegurar a sensibilização da comunidade, em consultas públicas e exercer as garantias dos interesses privados ou comunitários implicados pelas intervenções; coordenar o apoio logístico das deslocações (ajudas de custos, alimentação) dos técnicos locais envolvidos no processo e garantir a sustentabilidade no desenvolvimento das acções sobre o planeamento e ordenamento territorial;

No entanto, a responsabilidade da Agencia de Desenvolvimento do Vale do Zambeze consistia no apoio técnico e financeiro na elaboração, actualização e implementação do Plano de Pormenor; garantir os custos inerentes ao funcionamento em todas as esferas do processo; fornecer em equipamento topográfico necessário; garantir o financiamento de despesas em combustível; garantir a aquisição de marcos de betão para a demarcação dos locais abrangidos e capacitar os técnicos locais em matérias de gestão e ordenamento territorial. Ao MITADER coube a responsabilidades de garantir a fiscalização, monitoria e avaliação do Plano de Pormenor e ao MOPHRH o apoio na implementação.

3.1.2. Plano de Actividades

Segundo o documento do projecto estavam previstas as seguintes actividades específicas: O levantamento de dados sobre as mudanças ocorridas que justificassem a actualização do PP; organização de consultas públicas sobre o PP envolvendo poderes locais; apoio ao SDPI produção de marcos de betão armado; delimitação de lotes; análise das necessidades formativas; Seminários de capacitação dirigidos aos Serviços Provinciais de Geografia e Cadastro das Províncias sobre o atribuição de (DUAT´s); capacitação aos técnicos de Serviços Distritais de Planeamento e Infra-estruturas na operacionalização de Sistema de informação Geográfica.

Actividade	2017				2018	2019	2020	2021
	I T	II T	III T	IV T				
Implementação de Planos de Pormenor	x	x	x	x	x	x	x	x
Capacitação Técnica			x	x	x	x	x	x

Fonte: Adaptado do Plano Operativo de Actividade da ADVZ 2017-21

3.1.3. Orçamento Previsto

O projecto de PP de Dunda esta incluído no "Projecto executivo" do programa de "Implementação das Normas de Plano Especial de Ordenamento Territorial e Avaliação Ambiental Estratégica"[16]. O suporte financeiro para a elaboração e implementação das Normas de Plano Especial de Ordenamento Territorial (PEOT) do Vale do Zambeze e Avaliação Ambiental Estratégica associado, contou com fundos da Embaixada da Holanda através do

[16] PEOT, aprovado pela Resolução nº38/2012: Plano Operativo de Actividades (2017-2021)

Programa ISA II e com fundos de Receitas Consignadas da Agência do Zambeze orçado em Euros no valor de 1.470.000,00€.

Tabela 4: Orçamento do Projecto Global

Actividade	Metas	Custo Unitário (Euros)	Custo Total (Euros)
Planos de Pormenor	15	27,024.02	405,405.40
Capacitação	15	2.702.70	40,540.54
Custos operacionais	54,054.05		54,054.05
Total	500.000		

Fonte: Adpatado do Plano Operativo de Actividade ADVZ 2017-21

3.1.4. Critérios da Avaliação do PP

No âmbito do presente trabalho foram usados os seguintes critérios para avaliar o projecto de implementação do PP de acordo com o CAD/OCDE:

Relevância: Grau de correspondência entre os objectivos e os problemas/necessidades reais (diferentes dos problemas percebidos) identificadas no momento da elaboração;

Eficiência: Como as diversas actividades transformam os recursos disponíveis em resultados desejados, em termos de qualidade, quantidade e tempo;

Eficácia: Grau de alcance dos objectivos e dos resultados do projecto;

Impacto: Mudanças estáveis de contexto e de condições de vida dos beneficiários no médio – longo prazos no âmbito do sector e de território;

Sustentabilidade: A Sustentabilidade relaciona-se com a capacidade de um projecto de continuar a proporcionar benefícios depois do fim do financiamento;

Coerência: A Coerência de um projecto relaciona-se com o alinhamento com os Planos e Programas do Governo no sector ou área de intervenção;

Coordenação: A Coordenação é a capacidade que um projecto tem de se relacionar com outros actores que garantem o sucesso da intervenção.

3.1.5. Fases da Avaliação do Plano de Pormenor

A Avaliação é constituída pelas seguintes fases:

Actividades Preliminares: Organização da equipa de avaliação, identificação e análise da documentação

Planeamento: Nesta fase realizam-se reuniões entre o coordenador da Avaliação e a equipa que integra a Avaliação para a definição do plano de trabalho e a metodologia de acompanhamento da avaliação com base nos TdR. Elaborou-se o Plano de Actividade com base dos Termos de Referência, definiu-se as ferramentas de levantamento de dados, identificou-se as pessoas a serem entrevistadas (beneficiários, representantes das instituições, parceiros, técnicos, etc.);

Levantamento de dados: O levantamento de dados realizou-se em duas fases: a) Aplicação dos critérios de avaliação no interior da equipa mediante uma entrevista de grupo, geridas pelo coordenador. Este exercício também teve como objectivo familiarizar a equipa nas perguntas avaliativas e facilitar a administração do questionário aos intervenientes b) Entrevistas aos intervenientes mediante actividade de campos;

Análise dos Resultados: Análise dos resultados foi mediante triangulação de dados provenientes de diferentes fontes e comparação com as previsões;

Relatório preliminar: Trata-se de um relatório sintético com as principais conclusões, como pontos fortes e desafios para cada critério;

Relatório preliminar: Apresentação e interpretação dos resultados mediante debate num *workshop* interno;

Relatório final conterá: Trata-se dum relatório que apresenta as conclusões e recomendações relacionadas com os desafios identificados e as lições apreendidas.

No entanto durante o processo de Avaliação podem surgir alguns erros, derivados do processo de elaboração do diagnóstico: “O processo avaliativo será tanto mais problemático quanto menos definido e consciente, à partida, o desenho das actividades avaliadas. Será geralmente mais facilmente exercida e apreendida a avaliação de actividades que, à partida, obedeçam a projectos coerentes, assentes num bom diagnóstico, destinados a atingir fins consensuais, com objectivos globais adequados, objectivos específicos bem definidos, acções exequíveis e capazes de conduzir à concretização dos objectivos, metas a atingir e etapas a cumprir,

responsabilidades atribuídas, meios adequados, organização funcional, critérios, metodologias de trabalho e orientações estratégicas claras e definidas, estruturas flexíveis e capazes de aprender" (Capucha, 1996: 23).

3.1.6. Levantamento de Dados

O levantamento dos dados com base na análise da documentação e literatura sobre a temática, entrevistas de grupo, através da grelha de perguntas predefinidas. Os dados qualitativos recolhidos durante os encontros e as entrevistas foram validados e interpretados com base na triangulação, comparando o mesmo dado proveniente de diferentes fontes. A interpretação dos resultados desaguou num fórum final de debate, que contou com a participação de todos os membros da equipa de avaliação e dos diversos intervenientes.

3.1.7. Organização das Actividades, Participação e Constrangimentos

O Plano de Avaliação elaborado com base dos termos de referências e fase preparatória foi coordenada, tendo havido o apoio da Delegação de Manica a ADVZ, que prontamente comunicou com as estruturas locais.

As visitas iniciaram no dia 22 de Outubro, no Distrito de Macossa. A recepção da equipa de Avaliação foi salutar, uma vez que se notou que, o distrito aguardava ansiosamente pela sua chegada, tendo sido recebidos pela Srª Secretária Permanente do Distrito de Macossa e a seguir por Sua Excia. O Administrador do Distrito, que por sua vez tinha convocado todo o elenco do Governo Local e convidados permanentes das sessões do Governo, a comissão económica do Distrito, o SDPI e o SDAI, numa grande sessão alargada. Foi pois emocionante e até surpreendente, pois a equipa não esperava ter uma plateia completa.

No entanto, a metodologia aplicada foi de mesa redonda tendo-se dividido os participantes em três grupos: O Grupo do Governo Local, o grupo da Comissão Económica Local e o grupo da SDPI e SDAI. As questões foram feitas de acordo com a natureza do grupo. O critério de selecção dos grupos teve em conta a natureza dos intervenientes.

No dia 23 de Outubro a equipa seguiu para a localidade de Dunda, onde foi sobejamente recebida pelo Chefe do Posto, Chefe da Localidade e pelos líderes comunitários. A presença da equipa despertou alguma alegria, mas também foi visível alguma curiosidade e expectativa sobre o objectivo da missão. No entanto, a coordenadora do grupo (a autora) explicou os objectivos da missão, tendo sido já preparada a recepção.

Iniciou com uma reunião alargada onde estavam presentes os membros do governo local e camponeses da localidade. O trabalho foi muito bem acolhido, visto que esclareceu algumas questões que ainda suscitavam dúvidas.

É necessário realçar que as pessoas encontradas estavam informadas sobre os objectivos e as modalidades de realização do processo, o que permitiu alguma eficiência na gestão do tempo e no levantamento dos dados. Os resultados confirmaram a validade do modelo aplicado.

3.2. INTERPRETAÇÃO E ANÁLISE DOS CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO

O presente capítulo visa analisar as principais constatações no âmbito da implementação do Plano Pormenor de Dunda, tendo em conta os critérios de avaliação.

Quanto a Relevância: O novo PP de Dunda resulta da actualização do PP anterior que devido à mudança de contexto, em particular o incremento do afluxo de população para o Distrito considerado como Pólo de Desenvolvimento, ocupação desordenada e conflitos de terras. Além disso, a falta de um instrumento de ordenamento do território, limitava bastante a possibilidade de gozar de serviços públicos como, por exemplo, água e energia que para serem instalados precisam de um quadro legal.

Contudo a zona resulta atractiva devido a existência de jazigos minerais de calcário, espécies florestais de alto valor económico e de recursos faunísticos. Os entrevistados estão em particular conscientes dos problemas prioritários que levaram a actualização e implementação do Plano de Pormenor, expressando consenso sobre as prioridades do projecto:

- Dificuldade de circulação de pessoas e bens devido a ausência de um plano de vias de acesso e de transporte;
- Dificuldades de acesso à energia eléctrica, água, saneamento, saúde, na medida em que falta o instrumento legal para a intervenção dos serviços públicos;
- Queimadas descontroladas;
- Conflito homem/animal;
- Ocupação desordenada;
- Dificuldade de identificação de espaços para a instalação de infra-estruturas sociais.

O projecto foi identificado de forma participativa, mediante encontros com a comunidade e com técnicos locais. No entanto, os resultados demonstraram que este tipo de processos deve

ser mais abrangente e inclusivo com relação a toda a comunidade e não limitado a grupos seleccionados, pois constatou-se uma certa falta de comunicação com a população.

Quanto a Eficiência: O Projecto tinha problemas nos prazos, pois estava previsto finalizar em Dezembro de 2017, a fase das demarcações efectivou-se no segundo trimestre de 2018. O atraso de 6 meses foi devido a uma série de circunstâncias, entre as quais as chuvas, o que levou a reprogramação da actividade e a definição de nova estratégia para a sua implementação. Outra causa do atraso foi a disponibilização de fundos, no entanto não comprometeu significativamente a implementação do plano, dado que as entidades distritais tiveram mais tempo para proceder à sua divulgação.

Ao longo da implementação houve necessidade de dirimir uma série de dificuldades geralmente causadas pela presença de infra-estruturas irregulares devido à ocupação desordenada das terras que dificultava a abertura de arruamentos e a localização de serviços públicos. Neste sentido o principal desafio foi o de convencer a população a não remover os marcos implantados, uma vez que os mesmos viam as suas parcelas a serem divididas por ruas e como consequência ocorreram alguns casos de conflitos de terras. Outra dificuldade constatada foi a ausência de equipamento pesado para a realização das obras. As principais medidas de superação dos desafios encontrados foram:

- Abrir urgentemente as ruas definidas no âmbito de implementação de PP;
- Continuar a consciencializar as comunidades para contactarem a administração quando pretenderem construir as suas casas;
- Capacitar um técnico de distrito em matéria de atribuição de parcelas e familiarizá-lo com o Plano de Pormenor implementado;
- Em relação à falta de equipamento e de meios para as obras, o Governo Local recorreu a parceiros para a obtenção de uma máquina (Buldozer), para a abertura de ruas;
- Por seu turno a Agência do Zambeze deu a sua contribuição nesta componente de projecto mediante a comparticipação em combustível.

No documento de desenho do projecto não constava uma análise específica dos riscos, no entanto, durante o processo de avaliação e encontros com os intervenientes, alguns riscos foram identificados nomeadamente:

- Resistência a mudanças por parte de uma parte dos beneficiários;
- Dificuldade de gerir aspectos técnicos ao nível de localidade por falta de competências;
- Falta de capacidade do pessoal da localidade para gerir situações de conflito social.

Quanto a Eficácia: Em termos de grau de alcance dos objectivos, o projecto ainda está em curso e existe grande probabilidade de alcançar os mesmos, através da capacitação dos serviços locais, inclusive de regular a forma cultural e social de vivência local.

Como produto o PP completou o processo de actualização técnica que permitia a sua interligação com os planos distritais e o PEOT do Vale do Zambeze. O processo de elaboração envolveu técnicos da Agência do Zambeze, MITADER e do Distrito e da Localidade, com base de um plano de actividade formulado e gerido de forma conjunta. O grau de alcance dos produtos se encontrava a 70% de realização, no sentido que as actividades preparatórias foram cumpridas e que existia ainda um trabalho por ser feito sobretudo para a abertura e distribuição de ruas.

Em termos de meta atingida, contabilizam-se 320 parcelas demarcadas, multidimensionais e multiúsos, destacando actividades políticas, comerciais, religiosas e habitação. A estratégia de intervenção baseada na criação de brigadas de implementação compostas pelos técnicos dos distritos beneficiários teve êxito.

A capacidade dos serviços distritais de gestão e planificação territorial ainda constitui um desafio que se deve trabalhar com a parte técnica do SDPI de Macossa no que tange à matéria de ordenamento territorial. Os mesmos devem ser capacitados quer em meios informáticos e em equipamentos topográficos e deve integrar técnicos ao nível de localidade para garantir a continuidade das acções.

Em termos de mudança de comportamento, observou-se uma grande adesão a legalização dos espaços demarcados. Os dados disponíveis demostraram que dois dias depois da conclusão de parcelamento, houve muita afluência junto à localidade para a legalização de espaços e foram legalizados cerca de 80 talhões e outros estão em tramitação.

Quanto ao Impacto: A probabilidade de alcance dos impactos previstos é elevada enquanto a apropriação do plano pelo governo local e a liderança comunitária irão facilitar a implementação de normas e comportamentos virtuosos por parte da população.

Hoje já é possível observar os primeiros benefícios, por exemplo: AIAS pretende instalar serviços de abastecimento de água e a EDM pretende estender a linha de transporte e fornecimento de corrente eléctrica, tendo em conta o plano em implementação. A identificação de zona propícia para o fabrico de material de construção (tijolo, área, pedra, etc.), com o duplo

efeito de desenvolvimento económico local e de prevenção do possível uso impróprio do solo e de erosão.

A abertura de novas rotas para a circulação de pessoas e bens, além dos benefícios em termos de mobilidade humana, poderá facilitar o desenvolvimento de jazigos minerais de calcário, espécies florestais de alto valor económico e de recursos faunísticos. Com a implementação do PP os benefícios começaram a ser visíveis e o governo local a envidar esforços para replicar o plano para outros distritos.

***Quanto a Sustentabilidade*:** Durante o processo de implementação os técnicos para além de serem capacitados no uso de equipamento, também houve momentos de troca de experiência para fazer face a implementação de PP's com recurso à técnicas básicas. Foram abordadas também questões de dirimir conflitos de terras como o caso concreto que ocorreu na sede de um dos partidos políticos.

O nível de apropriação do projecto por parte das autoridades locais era elevado, bem como os pedidos de regularização em curso demostraram algum interesse da população, constituem evidências na criação de condições de sustentabilidade. Todavia, foi observado que ainda existe alguma resistência às mudanças, o que constitui um desafio para as autoridades locais, é necessário investir em actividades de divulgação de informação, sensibilização e mobilização da população.

O equipamento topográfico e *software* de GIS são de alta precisão e bastante onerosos, tendo no entanto a Agência do Zambeze adquirido para fazer face as necessidades de todos os distritos que não possuem o mesmo: existem canais de aprovisionamento de marcos, GIS – Sistema de Informação Geográfica.

Devido a sua tipologia, o projecto concorre de forma bastante útil para a protecção do meio ambiente urbano, regularizando a gestão dos recursos e no respeito aos padrões de uso e protecção.

3.3. DIAGNÓSTICO DA ANÁLISE FOFA/ SWOT

A análise SWOT (pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças) é um instrumento de análise estratégica, neste caso, foi das ferramentas escolhidas para o presente trabalho. Combina o estudo de pontos fortes e fracos do projecto, área geográfica ou sector com o estudo das oportunidades e ameaças ao seu ambiente. Como tal, é um instrumento importante na formulação de estratégias de desenvolvimento.

Tabela 5: Análise SWOT do Projecto

Critérios de Avaliação/ SWOT	Pontos Fortes	Pontos Fracos	Oportunidades	Ameaças
Relevância	– Inclusão de forma participativa, da comunidade e Governo Local. – Os entrevistados estavam conscientes dos problemas prioritários que justificam o PP	– Documentação em falta (Quadro Lógico, indicadores e factores de risco e de sustentabilidade.	– Um PP alinhado com os instrumentos de planificação territorial a todos os níveis	– Falta de financiamento para implementação
Eficiência	– Colaboração da comunidade e Governo na resolução de conflitos ainda existentes; – Apoio dos parceiros em meios e equipamento na execução do PP; – As formações permitiram os técnicos melhorarem a abordagem de implementação; – Apesar dos atrasos as entidades distritais capitalizaram o tempo para proceder a divulgação e sensibilização do PP.	– Atraso de 6 meses (devido as chuvas) comprometeu a finalização; – Atraso na disponibilização dos fundos; – Ausência duma análise dos riscos no documento do Projecto; – Resistência às mudanças por parte de um grupo dos beneficiários.	– Melhoria das condições e qualidade de vida da comunidade local	– Dificuldade de gerir aspectos técnicos ao nível de localidade por falta de competências técnicas. – Falta de capacidade do pessoal da localidade de gerir situações de conflito social.
Eficácia	– Existe a probabilidade de alcance dos objectivos. – Os produtos alcançados foram: implantação de marcos, 80 talhões com DUAT, PP actualizado e realinhado com o PEOT. – A implementação do projecto encontra-se a 70% de realização mas ainda faltava a abertura e distribuição de ruas.	– Resistência às mudanças por parte da população e tem trazido alguns conflitos entre o Governo Local e a Comunidade. – Fraco conhecimento em matéria de ordenamento territorial por parte dos técnicos do SDPI de Macossa – Falta de meios informáticos e em equipamentos topográficos.	– O distrito pode tornar-se numa referência exemplar em matéria de ordenamento territorial para a região e distritos vizinhos e propiciar um ambiente de negócios e bem-estar para a comunidade local.	– Cancelamento do projecto e apoio dos parceiros
Impacto	– O governo local pretende replicar o plano para outros distritos; – Identificação de zonas propícias para investimento no fabrico de material de construção (tijolo, área, pedra, etc.), com o duplo efeito de desenvolvimento económico local e de prevenção do possível uso improprio do solo e de erosão;	– A morosidade da aprovação do PEOT pode afectar negativamente a implementação do PP e a interligação com outros IOT's; – Fraco envolvimento de todos os serviços distritais e o deficiente relacionamento entre instituição e a comunidade.	– Racionalização dos recursos locais. – Entrada de novos agentes económicos que impulsionam o desenvolvimento económico através do comércio de bens e serviços	– Falta de capacidade técnica, para orientar a comunidade; – Falta de controlo e monitoria dos serviços locais pode propiciar actos de corrupção e

	– Realizada a abertura de novas rotas para a circulação de pessoas e bens além dos benefícios em termos de mobilidade humana; – Facilitado o desenvolvimento de jazigos minerais de calcário, espécies florestais de alto valor económico e de recursos faunísticos; – Prevista a construção duma escola EP2 que vai aumentar a disponibilidade de vagas ao nível local, uma vez que até ao presente momento os alunos da EP2 têm usado as mesmas instalações do EP1; – Prevista a construção duma infraestrutura para serviços de apoio aos agentes económicos e financeiros.		– Construção e implementação de serviços básicos públicos: – Com a abertura e melhoria das ruas e vias facilita a mobilidade e escoamento de pessoas e bens; – Aumento do poder de compra local.	reverter a situação.
Sustentabilidade	– Existe probabilidade de apoio institucional, na capacitação dos técnicos locais, disponibilização de equipamento de OT; – Provável consentimento e apropriação do PP por parte da comunidade. – O projecto concorre para a protecção do meio ambiente urbano e regulamentação da gestão dos recursos naturais.	– Fraca capacidade técnica; – Conflitos entre população e governo local.	– Capacidade de manutenção através de receitas geradas pelo próprio Posto Administrativo através de taxas e serviços a comunidade e investidores.	– Falta de meios para manutenção do PP; – Falta de consentimento da população; – Falta de comprometimento do governo local.

Fonte: Adaptado pela autora

CAPÍTULO 4: DISCUSSÃO DOS DADOS

O presente capítulo visa apresentar uma análise dos resultados e análise dos dados do estudo de caso, neste caso da avaliação do impacto e mudanças ocorridas com a introdução do ordenamento territorial na vida da população de Dunda.

4.1. AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

O Plano de Pormenor de Dunda é abrangido pelas directrizes emanadas no Plano Especial de Ordenamento Territorial (PEOT) do Vale do Zambeze. Na região concentram-se os recursos mais variados do solo, subsolo, climas e energéticos. O Vale do Zambeze, em termos comparativos na África Austral, representa:

- A maior reserva de água do subcontinente;
- A maior reserva de energia renovável;
- A maior reserva de carvão de coque, de alta qualidade (+20 bilhões de ton métricas) e ferro (+ 1 bilião de ton métricas);
- A região com melhor potencial agrícola, em termos de extensão de terras e sua aptidão agro-climatérica.

A implementação do Plano de Pormenor na região constitui uma das prioridades emanadas pelo PEOT do Vale do Zambeze e foi financiada e pelo Governo de Moçambique em 36.3% e os restantes 63.7% pelo Reino dos Países Baixos. Especificamente vários foram os factores que motivaram a implementação do Plano de Pormenor de Dunda nomeadamente: estar inserido numa zona abundantemente rica em recursos naturais preciosos, a desactualização do desenho devido a ocupações desordenadas, a criação de novos distritos recentemente nomeados e a elevada procura de espaços. Como consequência, estes factores propiciaram a existência de conflitos de posse de terra tanto homem-animal como social e económica entre população e autoridades locais e vice-versa, abrindo espaço para a corrupção generalizada aliada a incapacidade técnica e financeira das autoridades locais para gerirem e enfrentarem os novos desafios.

Em 2003 [17] foi elaborado o Plano de Pormenor inicial de Dunda pelo Ministério da Terra e Ambiente. Com o surgimento de novas construções e habitações em que a maior parte delas encontravam-se nos traçados das vias projectadas ou em zonas de risco, foram agregadas novas

[17] Idem - ADVZ-Relatório de Implementação de PP Dunda

alterações ao Plano de Pormenor do distrito, que evitassem prejudicar as populações locais como a demolição das casas, ou infra-estruturas sobretudo melhoradas.

O objectivo do projecto consistia no assentamento ordenado e melhoria das condições de vida das populações e especificamente: na actualização da planta do PP sem prejuízo das infra-estruturas existentes, na capacitação dos técnicos locais em matérias de Ordenamento Territorial, na demarcação de parcelas e na abertura de ruas, incluindo demarcações de espaços através de marcos de betão e no fornecimento dum equipamento de GIS.

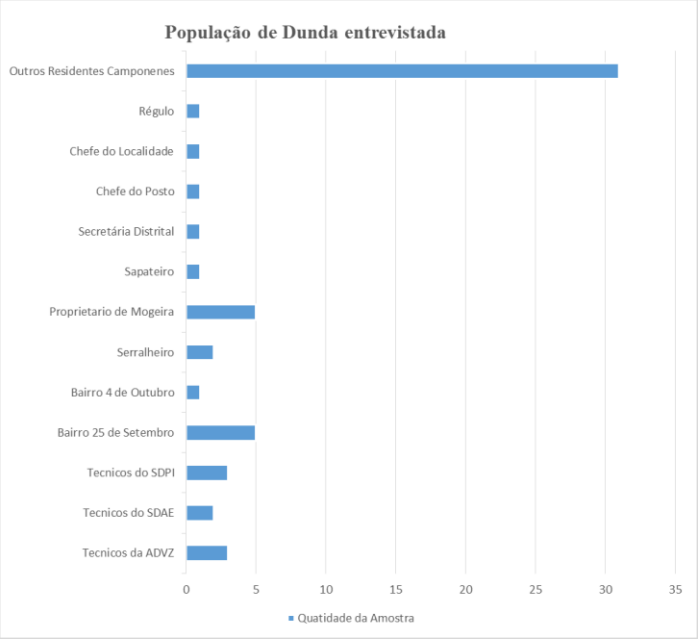
Contudo, o documento do projecto não espelhava todos os aspectos necessários como, o Quadro Lógico (QL), indicadores, linha de base e estudos preliminares, no entanto, com os dados recolhidos, foi possível prever alguns indicadores para complementar uma análise que permitisse aferir as mudanças ocorridas que impulsionam o desenvolvimento rural em Dunda.

Foram entrevistados cerca de 57 pessoas dos quais autoridades locais. No primeiro dia (22 de Outubro) o trabalho consistiu em dividir as entrevistas em 3 grupos: o 1º grupo – Membros do Governo e Convidados Permanentes, o 2º Grupo - Membros da Comissão e Económica do Distrito constituída por moageiros, serralheiros, sapateiros e agricultores e o 3º Grupo – Chefe do SDPI de Macossa e técnicos do SDPI de Macossa. A equipa foi muito bem recebida e teve inicialmente um encontro com a Secretária Permanente do Distrito (SP) – Dra Olinda Semedo, acompanhada pelo Administrador do Distrito. A SP referiu-se de antemão que …*o projecto é bem-vindo a Macossa…* e o Administrador por sua vez acrescentou *… estão sendo cumpridas as actividades de implementação, o que ficou foram duas ruas por se abrir, mas Magoa tem uma máquina que tem ajudado*…

No segundo dia de trabalho (23/10), a reunião foi com a comunidade local num encontro alargado com as populações. O Chefe do Posto Administrativo de Nhamangua – Sérgio Creva, deu as boas vindas a equipa e explicou o motivo do encontro e iniciamos o trabalho com um tradutor local. Um factor interessante é que as mulheres não manifestavam nenhuma opinião e algumas não queriam dar o seu nome. A maior parte da população de Dunda é analfabeta, com peso maior para as mulheres, segundo senso 1997-INE, o Posto Administrativo de Nhamangua – Dunda, apresentava uma taxa de analfabetismo de 86,4%, dos quais 95,4% correspondia a mulheres. As entrevistas foram feitas em língua local, com um tradutor identificado localmente, que facilitou a interacção e as conversas com a comunidade. Podemos observar abaixo a composição do universo da amostra:

Tabela 6: Respondentes por categoria

Numero	Tipo de Respondentes	Quatidade da Amostra
1	Tecnicos da ADVZ	3
2	Tecnicos do SDAE	2
3	Tecnicos do SDPI	3
4	Bairro 25 de Setembro	5
5	Bairro 4 de Outubro	1
6	Serralheiro	2
7	Proprietario de Mogeira	5
8	Sapateiro	1
9	Secretária Distrital	1
10	Chefe do Posto	1
11	Chefe do Localidade	1
12	Régulo	1
13	Outros Residentes Camponenes	31
Total		57



Fonte: Dados de campo adaptados pela autora

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) no fim dos anos 80 definiu cinco grandes critérios que actualmente constituem a base de todos os modelos de avaliação: Relevância, Impacto, Eficácia, Eficiência e Sustentabilidade, ao longo dos anos acrescentaram-se outros aspectos, devido à maior complexidade dos programas e das políticas de desenvolvimento, como a Coerência, Coordenação, que também são referenciados por outros autores como Capucha (2008), que complementam a análise dos resultados**.**

De acordo com o CAD/OCDE (2006), a avaliação cingiu-se a um método muito frequente de avaliação rápida, que foi focado na técnica de diagnósticos rurais, de entrevistas a grupos comunitários onde são feitas série de perguntas, havendo espaço para debates moderados numa reunião aberta a todos os membros da comunidade onde a entrevistadora seguiu um guião cuidadosamente preparado. É um processo semiestruturado para recolher informação qualitativa e aprender rapidamente sobre uma comunidade e suas condições de vida.

Segundo os critérios de Avaliação definidos pela CAD/OCDE (2006), como Relevância, Coordenação e Coerência, neste trabalho, tentou-se perceber na essência se os problemas-chave que originaram o projecto, ainda continuavam a ser percebidos como prioritários pelos técnicos e beneficiários e até que ponto os actores se sentiam envolvidos nas actividades e se os objectivos estavam a ser atingidos. Para intervenções de desenvolvimento como é o caso, estas

medidas verificam o nível de envolvimento dos beneficiários, se correspondem as expectativas, as necessidades e prioridades do País e dos parceiros.

Os resultados apurados indicaram que em termos de *Relevância*, os beneficiários foram unanimes no reconhecimento da importância do projecto e a resposta foi satisfatória. Quanto à apropriação e envolvimento da comunidade os resultados não foram satisfatórios, pois de facto constatou-se uma certa falta de comunicação entre o Governo e a Comunidade. A falta de estudos preliminares no desenho do projecto, como os factores de risco, de sustentabilidade e o quadro lógico completo com indicadores constituiu uma limitação ao processo de avaliação, apesar de a informação existir mas de uma forma dispersa. Em Moçambique é frequente encontrar projectos de desenvolvimento nas instituições com apenas notas conceptuais, como refere Cripton Valá: 2017, que …as fragilidades institucionais de conceber, implementar e monitorar políticas públicas foram factores que se reforçaram e combinaram para engendrar processos de desenvolvimento extrovertidos, não sustentáveis nem suficientemente inclusivos.

Outra constatação foi de que a *Coordenação* entre as instituições parceiras de intervenção é equilibrada e promovem encontros periódicos para troca de informações pois, segundo Capucha (2008:34), … "Nos mesmos contextos podem decorrer outras actividades, eventualmente até outros projectos. É preciso determinar, na avaliação, como é que as diversas intervenções interagem entre si. Podem estabelecer-se relações sinergéticas, mas também entropias se os seus objectivos e actividades forem contraditórios ou até meramente redundantes, sobrepondo-se".

Quanto à *Coerência* constatou-se que o projecto está alinhado como o PEOT, os IOT's e outros instrumentos de planeamento territorial a todos os níveis.

Analisando os critérios de *Eficácia* e *Eficiência* verificamos: na Eficácia em que medida os resultados alcançados do projecto atingem os objectivos pretendidos. Na Eficiência avaliamos se os recursos convertidos em resultados ou produtos foram atingidos com a qualidade, baixo custo e tempo pretendidos, por isso, Cahen & Franco (1993), refere que… "a avaliação desempenha um papel central no esforço de racionalização dos programas e projectos de cooperação e desenvolvimento. A ausência de controlo e de metodologias de avaliação geralmente leva a um gasto social ineficiente e, consequentemente, ao desperdício dos recursos disponíveis".

No critério de *Eficiência* a opinião dos entrevistados sobre os prazos das actividades e disponibilização dos fundos (Insuficiente, X Fraco, Sem opinião, Suficiente e Satisfatório) foi

"Fraco". No projecto estava previsto finalizar a fase de demarcação das parcelas, em Dezembro de 2017, e efectivou-se no segundo trimestre de 2018, segundo os técnicos deveu-se a época chuvosa e impossibilitou o trabalho de campo e o atraso dos fundos foi por parte do parceiro ADVZ. Os entrevistados responderam: Quais foram os principais desafios encontrados no decurso da implementação do projecto? Segundo alguns técnicos dos SDPI e polícia local "… *o principal desafio foi o de convencer a população a não remover os marcos implantados, uma vez que os mesmos viam as suas parcelas a serem divididas por ruas… em alguns casos ocorreram conflitos*…"

No critério *Eficácia* os entrevistados foram questionados sobre "qual era o grau de alcance dos objectivos do projecto, nomeadamente assentamentos mais ordenados e melhoria das condições de vida das populações, ou seja, desenvolvimento urbano conforme as normas de ordenamento territorial" e responderam (insuficiente, fraco, Sem opinião, X suficiente e satisfatório), "suficiente" foi possível evidenciar no terreno a implantação de marcos, construção de casas em locais devidamente identificados e o aumento das solicitações de DUAT´s (de 150 para 320 parcelas demarcadas e legalizadas) e abertos cerca de 7.5 km de extensão de estradas (ruas), para dar acesso as parcelas demarcadas. Em termos de produto consideramos "Plano de Pormenor" aprovado e operacionalizado estava aos de 70% da meta estimada, tendo em conta os dados qualitativos existentes e alguns indicadores quantitativos. Outro produto cumprido foi de técnicos locais capacitados em matérias de uso e manuseio do equipamento de GIS. No entanto, questionou-se… há evidência de mudança de comportamentos nas comunidades e nos beneficiários? A população respondeu… *tem-se observado uma grande adesão na legalização dos espaços demarcados, até houve muita afluência junto a administração para a legalização de espaços e ainda queremos mais porque isso garante que ninguém pode aparecer aqui e nos tirar o terreno que era da nossa família*…

Segundo o CAD/OCDE (2015), a avaliação numa perpectiva mais desenvolvida é o elemento central de qualquer programa, política ou plano de intervenção, permitindo não apenas determinar os níveis de realização dos objectivos, mas também apreciar um conjunto de impactos que produz e os processos que conduziram a tais impactos.

O critério de *impacto* mede as consequências globais do projecto, sobre o contexto. No caso de Dunda o projecto ainda não terminou, mas podemos prever alguma probabilidade e os entrevistados questionados sobre as mudanças de hábito, comportamentos e qualidade de vida, bem como das características socio-económicas de contexto, responderam (insuficiente, fraco, sem opinião, suficiente e X satisfatório) "satisfatório". As análises de impacto apontam a

efectividade de programas e projectos, estabelecendo o grau de correspondência entre seus objectivos e resultados, por exemplo, algumas estradas já estavam a ser usadas e era visível algumas construções novas em espaços novos parcelados. Pode-se, no entanto, também prever efeitos a longo prazo, positivos e negativos, primários e secundários, induzidos por uma intervenção de desenvolvimento, directa ou indirectamente, previstos ou não (Cotta, 1998). Elas podem ser prospectivas ou retrospectiva. Há, porém, alguns pré-requisitos para a realização de avaliações desta natureza, tais como: os objectivos da intervenção devem estar definidos de forma a permitir a identificação de metas mensuráveis e a implementação deve ocorrer de forma minimamente satisfatória, pois, caso contrário, não faria sentido tentar aferir o impacto.

Foi possível observar algumas mudanças, as habitações melhoradas com bloco queimado, foram identificadas zonas propícias para o fabrico de material de construção (cal, tijolo, área, pedra, etc.), com o duplo efeito de desenvolvimento económico local e de prevenção do possível uso impróprio do solo e de erosão, a abertura de novas estradas e rotas para a circulação de pessoas e bens além dos benefícios em termos de mobilidade humana, a EDM manifestou interesse em estender a rede e há promessas da AIAS para canalização de água, descobertas de jazigos minerais, calcário, espécies florestais de alto valor económico e recursos faunísticos para exploração. Foram capacitados 7 técnicos, no entanto, ainda persistem alguns desafios tais como dar continuidade a capacitação dos técnicos, melhorar a comunicação entre a população e Governo Local e finalmente continuar a mobilizar os camponeses a apropriarem-se do PP como forma de redução dos conflitos existentes.

A preocupação nos últimos tempos sobre a continuidade em relação aos benefícios resultantes de uma intervenção de desenvolvimento, também é bastante debatida, ou seja, o factor sustentabilidade do programa ou projecto, após a sua conclusão. Segundo o CAD/OCDE (2015), o critério de sustentabilidade mede a probabilidade dos benefícios perdurarem a longo prazo e até que ponto, os beneficiários querem apropriar-se dos resultados dessa intervenção. No caso de Dunda perguntou-se aos entrevistados, se estavam sendo criadas as condições económicas e financeiras para garantir a continuidade do projecto e dos seus benefícios, por estes responderam (insuficiente, fraco, sem opinião, X suficiente e satisfatório) “suficiente” as evidências indicam que o Distrito se beneficiou do equipamento GIS, os técnicos se beneficiaram de capacitações no âmbito uso do equipamento e do próprio *software*, para além da troca de experiência para fazer face a implementação de PP's com recurso a técnicas básicas. Outra evidência constatada foi o elevado interesse manifestado pela comunidade entrevistada e pelo Régulo – Sr. Celestino Longuitone, bem como os pedidos de regularização dos processos

de atribuição de novas parcelas, dando indicação de estarem criadas as condições de sustentabilidade, apesar de alguns desafios como resistência a mudanças, deficiente alinhamento entre o governo local e a população que podem ser ultrapassadas com mais actividades de divulgação de informação e sensibilização. O Régulo referiu-se, ainda, a alguns desafios…*nós só queremos que as nossas preocupações sejam consideradas pelo governo, muitas casas foram cortadas porque passa um caminho…isso diminuiu o nosso espaço…então o Governo tem que dar outro espaço sem cobrar…mas também entendemos que é importante para ter lugar para construir mais escolas e hospital…e também algumas zonas para construir casas fica longe do rio…fica difícil viver lá…*

4.2. ANÁLISE DO QUADRO LÓGICO

Segundo CAD/OCDE (2015), "o quadro lógico é uma ferramenta que ajuda a clarificar os objectivos de qualquer projecto, programa ou política. Contribui para a identificação das relações de causalidade previstas a (lógica do projecto) na cadeia (recursos, actividades, produtos, resultados e efeitos). Conduz à identificação de indicadores de desempenho em cada fase desta cadeia, bem como dos riscos que possam impedir de se alcançar os objectivos. O quadro lógico é também um instrumento para atrair os parceiros na clarificação de objectivos e na concepção de actividades. Durante a implementação, o quadro lógico serve como instrumento útil de análise do progresso e para tomar medidas correctivas".

Tabela 7: Quando Lógico do PP de Dunda

Logica de intervenção		Indicadores	Fontes de verificação	Linha de base	Metas	Meta realizada	Condiçoes Externas
Ob. Geral (impactos)	Diminuição dos assentamentos informais	Nº de assentamentos informais na área abrangida pelo PP	SD e ADVZ	……	……		Os AIAs pretendem instalar serviços de abastecimento de água e a EDM pretende estender a linha de transporte e fornecimento de corrente eléctrica
	Melhoramento das condições de habitabilidade, saneamento de meio no Vale de Zambeze	N° de famílias com acesso a energia elétrica	SD e ADVZ	20	90	0	
		N° de famílias com fonte de água segura	SD e ADVZ	20	90	0	
Ob. Especifico (Resultado)	1. Desenvolvimento urbano conforme as normas de ordenamento territorial	Área abrangida (hectares)	SD e ADVZ	0	120	7.5 km	Normas do PP aplicadas
		N° pessoas abrangidas pelo novo PP	SD e ADVZ	0	5.000	5000	Serviços de controlo e de manutenção eficientes
		Nº de pedidos de regularização DUAT´s	SD e ADVZ	……..	……..	80	aumento de pedidos de DUAT´s e regularizações
Produtos	1.1 PP actualizado e aprovado	Data de aprovação do PP	SD e ADVZ	2017	2021		
		Nº de pessoas abrangidas pela divulgação	SD e ADVZ	0.	8.943	8.944	Amplo consenso social no que diz respeito ao PP
	1.2 PP operacionalizado	N° de talhões demarcados, infra-estruturados e espaços de lazer	SD e ADVZ	150	1.000	320	A comunidade do Distrito tende a colaborar
	1.3 Pessoal Distrital com competências de gesta do PP	Nº de técnicos capacitados	SD e ADVZ	0	7	7	Os tecnicos foram capacitados em utilização das ferramentas de GIS, AAE do PEOT e monitoria e controle do PP.
Actividades	1.1.1 Elaboração do PP	Nº Dias de trabalho	SD e ADVZ	……..	……..		Pessoal técnico suficiente e com pré-requisitos de base adequados e motivados
	1.1.2 Consultas de divulgação	Nº missões de divulgação	SD e ADVZ	0	7	3	
	1.2.1 Delimitação de lotes	Qty equipamento utilizado	SD e ADVZ	0	1	1	
	1.3.1 Actividades de capacitação	Nº Sessoes de apoio tecnico	SD e ADVZ	0	4	2	

Fonte: Elaborado pela Autora

O projecto teve o seu início no 1º trimestre de 2017, definiu dois objectivos gerais e seus indicadores de impacto:

i. A diminuição dos assentamentos informais:
    a. Número de assentamentos informais na área abrangida pelo PP;

ii. Melhoramento das condições de habitabilidade, saneamento de meio no Vale de Zambeze:
    a. Número de famílias com acesso a energia eléctrica;
    b. Número de famílias com fonte de água segura.

A diminuição de assentamentos informais era um dos problemas que o projecto veio resolver, no entanto, não foi possível medir por falta de dados actualizados, porém foi possível prever a probabilidade de vir a acontecer, pois as famílias migram para zonas onde há melhores condições de habitabilidade, como água e energia.[18] O tipo de habitação do distrito é de "*palhota, com pavimento de terra batida, tecto de capim ou colmo e paredes de caniço ou paus*. No entanto, já é possível ver casas melhoradas e de alvenaria contruídas com bloco queimado. As principais fontes de abastecimento de água são derivadas dos poços e furos (43%) ou rios e lagos (54%). No início da implementação do PP existiam somente 20 famílias com energia e 20 com água canalizada, a maior parte das famílias "*sem electricidade, dispondo de 4 bicicletas em cada 10 famílias, sem latrina e água recolhida directamente em poços ou furos e rios ou lagos".* Na entrevista o Governo Local garantiu que através do PP, estavam criadas as condições para a EDM estender a rede e a AIAs no abastecimento de água canalizada e tratada, esperando-se abranger a pelo menos 90 famílias. Os primeiros benefícios em termos de ligação com as redes de electricidade e água, claramente facilitam a aceitação do PP por parte da população.

Para os indicadores de resultados, que medem o grau de alcance do desenvolvimento local através as normas de ordenamento territorial, em termos de área abrangida pelo Plano de Pormenor prevista numa área de 120 hectares, o número de pessoas abrangidas pelo novo PP foi de cerca de 5000 e o número de pedidos de regularização de DUAT's tende cada vez mais aumentar, sendo que, em menos de três meses de implementação do PP, a procura por legalização aumentou e foram regularizados mais de 80 novos DUAT's, colocados marcos em mais de 7.5 km de terra e mais de 320 talhões. De acordo com as constatações, é possível prever que apesar dos desafios o Plano de Pormenor garante parte do desenvolvimento de Dunda e

[18] Perfil de Macossa, 2015

que a legitimidade da terra é um factor muito importante, pois garante que os interesses da população estejam salvaguardados. Como refere Castel-Branco (D. *Paper* nº03/2008) que uma "estratégia de desenvolvimento nacional deve ser uma estratégia de desenvolvimento rural." A Declaração de Busan (OECD-DAC, 2011) realçou a importância dos sistemas nacionais de acompanhamento e avaliação (A&A), da gestão centrada nos resultados, do uso de quadros de resultados e da importância de usar indicadores de desempenho consistentes com as estratégias nacionais de desenvolvimento. O sucesso é finalmente determinado como, o que é aprendido, contribui para informar a tomada de decisão e o ciclo de aprendizagem.

4.3. CONCLUSÕES

O presente estudo procurou analisar o processo de implementação do Plano de Pormenor no desenvolvimento duma comunidade rural, destacando as mudanças ocorridas e os constrangimentos associados com base nas principais constatações no âmbito da avaliação do projecto.

O trabalho demostrou a importância da implementação dos instrumentos de ordenamento territorial no desenvolvimento duma região rural e do impacto na vida das populações, na racionalização de seus recursos, no reforço a coesão nacional, na organização do território, na correcção das assimetrias regionais e como garantia de igualdade de oportunidades dos cidadãos. O Plano de Pormenor de Dunda faz parte integrante das directrizes emanadas pelo PEOT do Vale do Zambeze que é um dos instrumentos de planificação regional de carácter essencialmente estratégico, onde as orientações de ordenamento territorial têm uma visão integrada de 30 anos.

A pesquisa é igualmente relevante por constituir uma oportunidade única para avaliar até que ponto, as intervenções do Plano de Pormenor, no seu processo de interacção com os utentes e beneficiários tem surtido o efeito desejável, se as estratégias levadas a cabo pelas instituições de tutela do Governo Local tem sido bem acolhidas, pois segundo a EDR, o Governo está convicto que o desenvolvimento rural sustentável a longo prazo só poderá ser concretizado e viabilizado, através de mudanças substanciais no padrão de acumulação na economia nacional, a favor dum envolvimento eficaz e eficiente da economia rural.

O termo desenvolvimento rural abrange uma acção premeditada de indução de mudanças num determinado ambiente rural. No caso do presente estudo foi possível constatar-se segundo as entrevistas, algumas mudanças que tem trazido algum impacto positivo socio-económico a comunidade de Dunda tais como: novas casas melhoradas a serem construídas, existência de

novos bairros emergentes, a ligação da rede eléctrica e de abastecimento de água, a formalização e legalização das terras aos próprios nativos, pois verificou-se um aumento significativo do número de DUAT's autorizados (acerca de 80) e de 320 parcelas demarcadas.

Uma das premissas do projecto foi de desenvolver e aplicar competências e aptidões específicas e distintas que conferiam vantagens e capacidade de combate a dificuldades e carências, superação de desafios e obstáculos, num ambiente de relacionamentos geralmente conflituais ou competitivos, constatados durante o processo de gestão, planificação e implementação, num contexto em parte caracterizado por ocupações desordenadas. No caso de Dunda, foram iniciadas as capacitações de 7 técnicos em matéria de ordenamento territorial, legislação específica de uso e aproveitamento da terra e no manuseio do equipamento de GIS. Constatou-se que os conflitos tendem a diminuir de acordo com os dados recolhidos e o Estado é chamado a intervir como o sujeito fundamental das transformações preconizadas pelo Plano de Pormenor, sendo ele o principal responsável pela melhoria do bem-estar das populações locais.

Em conformidade com os objectivos pressupostos, a pesquisa concluiu que embora a implementação do Plano de Pormenor tenha sido satisfatória, persistem alguns desafios que ameaçam o sucesso do projecto e que impedem a maximização dos seus benefícios. Esses desafios constatados durante os encontros incluem o fraco relacionamento entre instituições do Estado e a Comunidade que contribui para certa resistência às mudanças por parte de alguns beneficiários; falta de meios financeiros para dar continuidade as acções de arruamentos e manutenção das vias e infra-estruturas novas; dificuldade de gerir aspectos técnicos ao nível de localidade por falta de competências técnicas e a falta de capacidade do pessoal da localidade para gerir situações de conflito social. A pesquisa concluiu também que estes desafios são extensivos aos parceiros e aos diferentes níveis de intervenção do País na componente de Ordenamento Territorial e que, portanto, não são exclusivos apenas do Governo do Distrito.

O trabalho evidenciou, finalmente, a importância da colaboração da Agência do Zambeze, destacando a relevância da mesma no apoio ao Governo Local na capacitação do técnicos e aquisição de meios como combustível, ajudas custos para as deslocações. O Governo está satisfeito com a experiência e pretende envidar esforços para replicar o plano e estender a outros distritos, através dos recursos locais.

A experiência histórica de Moçambique demonstra que a batalha pelo desenvolvimento humano só será sustentável e viável se, a longo prazo, na medida em que a teoria de desenvolvimento endógeno se torne fundamental na estratégia do desenvolvimento rural.

4.4. LIÇÕES APREENDIDAS E BOAS PRÁTICAS LEVANTADAS

A avaliação participativa rural usada é considerada a mais adequada ao tipo de pesquisa é uma abordagem de planeamento que se centra na partilha de conhecimento entre as populações locais, e os estranhos à comunidade. No entanto, permitiu avaliar e planificar as intervenções adequadas de uma forma colaborativa, recorrendo frequentemente a técnicas visuais para que as pessoas analfabetas pudessem participar. Podemos destacar algumas lições apreendidas: i) o modelo de brigada ou grupo multissectorial de trabalho (incluindo um falante de língua local), usado durante a implementação do projecto uniu esforços e garantiu maior interacção entre os parceiros locais e o alcance das metas planificadas em menos tempo e ii) o governo local e a comunidade perceberam a importância de partilhar os esforços para implementar um projecto que tinha interesses comuns.

Entre as boas práticas levantadas podemos incluir: i) coordenação equilibrada entre os parceiros do projecto com uma distribuição clara dos termos de responsabilidade de cada um e troca de informações; ii) a estreita ligação do Governo Local (Distrito e Localidade) e os representantes da comunidade facilitou bastante a comunicação e sensibilização sobre a necessidade e introdução de novas regras no uso do território.

4.5. RECOMENDAÇÕES

Na sequência dos desafios tratados na pesquisa apresentam-se a seguir algumas recomendações, em termos de revisão do desenho de projecto, actividades desenvolvidas e uso de recursos:

a) Integração do Documento do Projecto: o documento de projecto apresentado no POA 2107 - 2021 precisa de ser integrado com o Quadro Lógico, análise dos factores de risco e de sustentabilidade e a quantificação mais detalhada dos dados de contexto, resultados, produtos e actividades.

b) Capacitação Institucional: Potenciar as capacidades institucionais do Distrito de Macossa e da Localidade de Dunda nas duas vertentes da capacitação do pessoal e de reorganização das funções e tarefas consequentes a introdução do PP. Em particular:

    - Capacitação dos técnicos mediante uma estratégia integrada de capacitação teórica dos técnicos e de aplicação prática das novas normas introduzidas.

O projecto de Plano de Pormenor deveria integrar um plano de apoio de seguimento e apoio das acções implementadas.

- Reorganização das funções e tarefas das instituições locais envolvidas para gerir os efeitos das mudanças estruturais introduzidas em termos de controlo na aplicação das normas, emissão de documentos, informação e relacionamento com a Comunidade, plano de manutenção de infra-estruturas e estradas, etc.

c) Informação à Comunidade: Tornar mais sistemático e contínuo acesso a informação às comunidades sobre os efeitos, benefícios e as modalidades de implementação do Plano de Pormenor. Deve ser integrado no projecto uma estratégia de sensibilização contínua que se envolva cada vez mais os membros e representantes das comunidades, assim como as instituições do Governo Local.

d) Sustentabilidade financeira: Incluir no Plano Económico Social (PES) ao nível local e central, os fundos necessários para dar continuidade ao processo de gestão do ordenamento territorial.

e) Análise dos atrasos: Analisar as causas do atraso desde o início da implementação e na chegada dos fundos, identificando os possíveis focos de fraqueza a serem corrigidas.

f) Monitoria ao projecto: Continuar a acompanhar o projecto de Dunda de forma sistemática os efeitos das alterações introduzidas no seguimento da presente avaliação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Livros e Capítulos de Livros

Afonso, M. M. (2005). *A Evolução da Cooperação para o Desenvolvimento*. *In* A. P. Fernandes (Ed.), ABCD*. Introdução a Cooperação para o Desenvolvimento* (pp. 25–35). Lisboa: Revista Fórum DC.

Afonso, M. M., Ribeiro, M., & Almeida, S. V. (2001). Avaliação da cooperação portuguesa: Contributos para uma estratégia. In Ó. S. Barata & S. I. G. F. Piepoli (Coords*.), Populações, Ambiente e Desenvolvimento em África* (pp. 125–138). Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Almeida, F. (2007). *Os Desafios da Sustentabilidade: Uma Ruptura Urgente* (3ª ed.). Rio de Janeiro: Campus.

Brundtland, G. H. (1991). *Nosso Futuro Comum.* (2ª ed.). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

Antunes, A. L. A. (2008). *Avaliação de Projectos Sociais: Um Estudo de Caso do Projecto Social "Samba Se Aprende Na Escola" Da Sociedade Rosas de Ouro*. Florianópolis.

Baptista, F. O. (2001). *Agriculturas e Territórios*. Oeiras, Portugal: Celta.

Capucha, L. M. A. (2008). *Planeamento e Avaliação de Projectos: Guião Prático*. Lisboa: Ministério da Educação – Direcção-Geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular.

Cohen, E., & Franco. (1993). *Avaliação de Projectos Sociais.* São Paulo, Brasil: Editora Vozes.

Ferreira, R. F. (1985). *Lições de Gestão Financeira* (Vol. 2). Porto, Portugal: Porto Editora.

Gil, A. C. (2002). *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. São Paulo: Atlas.

Guerra, I. C. (2000). *Fundamentos e Processos de uma Sociologia de Acção: O Planeamento em Ciências Sociais*. Cascais: Principia.

Kerzner, H. (2017). *Gerenciamento de Projectos: Uma Abordagem Sistémica para Planeamento, Programação e Controle*. New Jersey: John Wiley & Sons.

Miguel, A. (2006). *Avaliação de Projectos: Construção do Business Case*. Lisboa: FCA – Editora de Informática.

Oakley, P., & Garforth, C. (1985). Manual De Capacitación En Actividades De Extensión (Colección FAO: Capacitación, n. 11). Roma: FAO.

Rossi, P. H., Freeman, H., & Wright, S. R. (1979). *Evaluation: A Systematic Approach.* Thousand Oaks: Sage.

Rossi, P. H., Freeman, H. E., & Wright, J. D. (1980). *Doing Evaluation*. Thousand Oaks: Sage.

Sachs, I. (2004). *Desenvolvimento: Includente, Sustentável, Sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond.

Serrano, G. P. (2008 [1997]). *Elaboração de Projectos Sociais: Casos Práticos*. Porto: Porto Editora.

Sangreman, Carlos (1996). *Moçambique: Economia e Cooperação Internacional*. Lisboa: CEsA/ISEG

Vedung, E. (1997). *Public Policy and Program Evaluation.* New Jersey: Transaction Publishers.

Yunus, M. (2007). *O Banqueiro dos Pobres*. Oeiras: Difel.

Revistas e Artigos Científicos

Calcagno, E. (1990*). Evolución y actualidad de los estilos de desarrollo*. Revista de La Cepal, 42, 55–67.

Capucha, L., Pinto, J., & Evaristo, T. (1996). *Metodologias de avaliação: O estado da arte em Portugal*. Sociologia, Problemas E Práticas, 22, 9–27.

Carlsson, J., et al. (1999). *Are evaluations useful? Cases from Swedish development co-operation*. Sida Studies In Evaluation.

Castel-Branco, C. N. (2008). *Desafios do desenvolvimento rural em Moçambique: Contributo crítico com debate de postulados básicos*. Discussion Papers Do IESE.

Castel-Branco, C. N., Massingue, N., & Ali, R. (2010). *Desafios do Desenvolvimento Rural em Moçambique*. IESE.

Cheibub Figueiredo, A., & Figueiredo, M. (1986). Avaliação política e avaliação de políticas: Um quadro de referência teórica. Análise E Conjuntura, 1(3), 107–127.

Chen, X., & Long, C. (2017). *Avaliação do sucesso do projecto*: Uma revisão da literatura. *Diário de Gerenciamento de Projectos*, 48(2), 3–16.

Coghlan, D. (2007). *Insider action research: Opportunities and challenges.* Management Research News, 30(5), 335–343.

Contandriopoulos, D., & Brousselle, A. (2012). *Evaluation models and evaluation use.* Evaluation, 18(1), 61–77.

Cousins, J. B. (2004). *Commentary: Minimizing evaluation misuse as principled practice*. The American Journal Of Evaluation, 25(3), 393–399.

Cousins, J., et al. (2004). *Integrating evaluative inquiry into the organizational culture: A review and synthesis of the knowledge base*. The Canadian Journal Of Program Evaluation, 19(2), 99–141.

Cracknell, B. E. (1991). *EEC Commission and Member States review of effectiveness of feedback mechanisms.* Final Synthesis Report.

Cracknell, B. (2001). *The Role of Aid-Evaluation Feedback as an Input Into the Learning Organization.* Evaluation, 7(1), 132–145.

Fernandes, M. (2003). *Desenvolvimento Sustentável: Antinomias de um Conceito*. Belém: Associação Universitária Amazônia.

Minichiello, A. L. O., & Ribeiro, M. F. (2014). *O Município Brasileiro e a Protecção ao Meio Ambiente no Desenvolvimento Económico Sustentável*. Hiléia.

Mosca, J. (2011). *Políticas Agrárias De (Em) Moçambique* (1975–2009). Maputo: Escolar Editora.

Mosca, J., & Nova, Y. (2016). *Zambézia: Rica e Empobrecida.* Observador Do Meio Rural (OMR), 39.

Rodríguez Ariza, C., & Monterde Díaz, R. (2014). *El uso de las Evaluaciones en la Ayuda al Desarrollo. Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, 3, 221–258.

Rodríguez Ariza, C. (2010). *La Gestión de la Informacióne Organizaciones de Desarrollo* (Vol. I). Serie CECOD.

Terluin, I. J. (2003). *Differences in Economic Development in Rural Regions of Advanced Countries: An Overview and Critical Analysis of Theories*. Journal Of Rural Studies, 19, 327–344.

Viana, A. L. (1996). *Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas*. RAP, 3(2), 5–43.

Documentos Institucionais e Relatórios Oficiais

Banco Mundial. (1999). *Impact Evaluation: A Note on Concepts and Methods*.

Banco Mundial. (2002). *A User's Guide to Poverty and Social Impact Analysis*.

Banco Mundial. (2002). *Understanding Impact Evaluation.*

Banco Mundial. (2004). *Monitorização e Avaliação: Algumas Ferramentas, Métodos e Abordagens*.

Banco Mundial. (2014). *Apreciação e Avaliação de Projectos*.

Bandstein, S., & Hedblom, E. (2006). *Views On Evaluation.* Stockholm: Sida.

Bandstein, S., & Hedblom, E. (2008). *Reaping the Fruits of Evaluation? An Evaluation of Management Response Systems Within Aid Organisations*.

Bossuyt, J., Shaxson, L., & Datta, A. (2014a). *Assessing The Uptake of Strategic Evaluations in EU Development Cooperation*.

Bossuyt, J., Shaxson, L., & Datta, A. (2014b). *Study on The Uptake of Learning from Europe Aid's Strategic Evaluations into Development Policy And Practice*.

CAD/OCDE. (1992). *Manual da Ajuda ao Desenvolvimento: Princípios do CAD para uma Ajuda Eficaz.* Paris.

CAD/OCDE. (1998). *Review of DAC Principles for Evaluation Development Assistance*. Paris.

OCDE. (1991). *Carta do Presidente do CAD ao Embaixador de Portugal Junto da OCDE*. Paris.

OCDE. (2003). *Peer Review: An OECD Tool for Cooperation and Change*. Paris.

OCDE. (2004). *Joint Marrakech Memorandum* – Managing For Development Results. Paris.

OCDE. (2005). *Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability*. Paris.

OCDE. (2010). *Normas de Qualidade para Avaliação do Desenvolvimento*. Paris.

OCDE. (2015). *Avaliação na Cooperação para o Desenvolvimento: Princípios, Práticas E Perspectivas*. Paris.

UNICEF. (2014). *Planificação, Monitoria E Avaliação* – Brochura Técnica Auxiliar. Nova Iorque: UNICEF.

UNICEF. (2017). *Gestão do Ciclo do Projecto: Uma Ferramenta para Planeamento, Monitoramento e Avaliação*. Nova Iorque: UNICEF.

PNUD. (2018). Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Directrizes de Gerenciamento do Ciclo do Projecto*. Nova Iorque: PNUD.

IPAD. (2004). *Programa Indicativo de Cooperação Portugal – Moçambique* (2004–2006). Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.

IPAD. (2007). *Programa Indicativo de Cooperação Portugal – Moçambique* (2007–2010). Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento

_____ Moçambique. Conselho de Ministros. (2007). Estratégia de Desenvolvimento Rural. Maputo.

_____ Moçambique. (1990). Constituição da República de Moçambique. Promulgada em 2 de Novembro de 1990.

_____ Moçambique. (2004). Constituição da República de Moçambique. Aprovada pela Assembleia da República em 16 de Novembro de 2004.

_____ Moçambique. (1993). Decreto N.º 14/93, De 21 De Julho: Estratégia De Implementação Da Lei Dos Investimentos.

_____ Moçambique. (1997). Lei N.º 19/97, de 1 De Outubro: Lei De Terras.

_____ Moçambique. (2003). Lei N.º 08/2003, De 19 de Maio: Lei Dos Órgãos Locais Do Estado.

_____ Moçambique. (2008). Decreto N.º 55/2008, de 30 De Dezembro: Regulamento Da Lei Do Trabalho.

_____ Moçambique. (1998). Decreto N.º 66/98, de 8 De Dezembro: Regulamento Da Lei De Terras.

_____ Zambeze, A. d. (2017–2021). *Plano Operativo de Actividades*. Tete: Agência Do Zambeze.

_____ Zambeze, A. d. (2018). *Manual do Sistema de Monitoria e Avaliação da ADVZ*. Tete: Agência Do Zambeze.

_____ Zambeze, A. d. (2018). *Relatório de Implementação do Plano de Pormenor de Dunda*. Tete.

Web Sites Consultados

Escola Verde. (s.d.). *Escola Verde*. Recuperado de https://escolaverde.org

Wikipédia. (s.d.). *Desenvolvimento Sustentável*. Recuperado de https://pt.wikipedia.org/wiki/Desenvolvimento_sustentavel

APÊNDICE

QUESTIONÁRIO DE AVALIAÇÃO

QUESTIONÁRIO DE AVALIAÇÃO

Nome do Projecto	Implementação do Plano de Pormenor da Localidade de Dunda
Tipologia de avaliação	Avaliação Intercalar
Data da avaliação	22-24 de Outubro de 2018
Estado de avanço	• O projecto encontra-se numa fase de implementação; • Foi iniciado em 2017; • A conclusão está prevista em 2021.
Serviço responsável	SEAE – SAF/DPMA
Localização	Província de Manica – Distrito de Macossa – Localidade de Dunda

Relevância		
Perguntas Avaliativas	**Opinião dos Entrevistados**	**Comentários e Evidências**
Os problemas-chave que estavam na origem do projecto ainda continuam a ser percebidos como prioritários por técnicos e beneficiários?	□ Insuficiente □ Fraco □ Sem opinião □ Suficiente X Satisfatório	O novo PP resulta da actualização do PP anterior que devido à mudança de contexto, em particular o incremento do afluxo de população para o Distrito considerado como pôlo de desenvolvimento, ocupação desordenada, conflitos de terras. Além disso, a falta de um instrumento de ordenamento do território, limitava bastante a possibilidade de gozar de serviços públicos que para serem instalados precisam de um quadro legal, como, por exemplo, água e energia. Ademais, a zona resulta atractiva devido a existência de jazigos minerais de calcário, espécies florestais de alto valor económico e de recursos faunísticos.

		Os entrevistados estão em particular conscientes dos problemas prioritários que levaram a actualização e implementação do Plano de Pormenores, expressando consenso sobre as prioridades do projecto. • Dificuldade de circulação de pessoas e bens devido a ausência de um plano de vias de acesso e de transporte; • Dificuldades de acesso à energia eléctrica, água, saneamento, saúde, na medida em que falta o instrumento legal para a intervenção dos serviços públicos • Queimadas descontroladas; • Conflito homem/animal; • Ocupação desordenada; • Dificuldade de identificação de espaços para a instalação de infra-estruturas sociais.
O projecto foi identificado de forma participativa?	□ Insuficiente □ Fraco □ Sem opinião X Suficiente □ Satisfatório	O projecto foi identificado de forma participativa, mediante encontros com a comunidade e com técnicos locais. Os resultados demonstram que este processo deve ser mais alargado a toda a comunidade e não limitado a grupos seleccionados. De facto constatou-se uma certa falta de comunicação com toda a comunidade.
O documento de projecto está formulado com base do modelo padrão? *(Quadro Lógico, objectivos, indicadores, linha de*	□ Insuficiente X Fraco □ Sem opinião	O documento de projecto precisa de ser completado mediante a elaboração do Quadro Lógico, dos indicadores, dos factores de risco e de sustentabilidade.

base, metas, estudos preliminares, etc.)	□ Suficiente □ Satisfatório	

Eficiência		
Perguntas Avaliativas	**Opinião dos Entrevistados**	**Comentários e Evidências**
As actividades respeitaram os prazos de execução previstos?	□ Insuficiente X Fraco □ Sem opinião □ Suficiente □ Satisfatório	Estava previsto finalizar em Dezembro de 2017 e efetivou-se no segundo trimestre de 2018. O atraso de 6 meses foi devido a uma série de circunstâncias, entre as quais as chuvas, o que levou a reprogramação da actividade e a definição de nova estratégia para a sua implementação. O atraso não comprometeu significativamente a implementação do plano dado que as entidades distritais tiveram mais tempo para proceder a divulgação e a realização do plano.
Os fundos foram disponibilizados nos prazos previstos?	□ Insuficiente X Fraco □ Sem opinião □ Suficiente □ Satisfatório	Os fundos não foram desembolsados no período previsto, carência do desenho do projecto, insuficiente análise de risco, fraca capacidade das instituições locais.
Quais foram os principais desafios encontrados no decurso da implementação do projecto?		Durante a implementação foi preciso resolver uma série de dificuldades geralmente causadas pela presença de infra-estruturas irregulares devido a ocupação desordenada das terras que tornava difícil a abertura de ruas e a localização de serviços públicos. Neste sentido, o principal desafio foi o de convencer a população a não remover os marcos implantados, uma vez que os mesmos viam as suas parcelas a serem divididas por ruas. Em alguns casos ocorreram conflitos de terras.

		Outras dificuldades foram a ausência de equipamento pesado para a realização das obras.
Como é que eles foram superadas e abordados?	□ Insuficiente □ Fraco □ Sem opinião □ Suficiente X Satisfatório	Os desafios foram geralmente superados, embora contribuíram para determinar o atraso As principais medidas de superação dos desafios encontrados foram: • Abrir urgentemente as ruas definidas no âmbito de implementação de PP. • Continuar a consciencializar as comunidades para contactarem a administração quando pretenderem construir as suas casas. • Capacitar um técnico de Distrito em matéria de atribuição de parcelas e familiarizá-lo com o Plano de Pormenor implementado. • Em relação a falta de equipamento e de meios para as obras, o Governo Local recorreu a parceiros para a obtenção de uma máquina (Buldozer), para a abertura de ruas. • Por seu turno a Agência do Zambeze deu a sua contribuição nesta componente de projecto mediante a comparticipação em combustível
A Assistência Técnica respeitou os contratos e foi positivamente considerada pelos beneficiários	□ Insuficiente □ Fraco □ Sem opinião □ Suficiente X Satisfatório	• A assistência técnica foi disponibilizada pela Agência do Zambeze através da actualização do plano e a respectiva implementação. Ela foi considerada positiva pelos beneficiários, tendo em conta os impactos que irá proporcionar para o desenvolvimento local.

Existem maiores riscos que podem afectar significativamente a sustentabilidade do projecto?	□ Insuficiente □ Fraco □ Sem opinião X Suficiente □ Satisfatório	O desenho de projecto não constava de uma análise específica dos riscos. Durante os encontros, os riscos identificados foram: • Resistência a mudanças por parte de uma parte dos beneficiários. • Dificuldade de gerir aspectos técnicos ao nível de localidade por falta de competências. • Falta de capacidade do pessoal da Localidade para gerir situações de conflito social.

Eficácia			
Perguntas Avaliativas		**Opinião dos Entrevistados**	**Comentários e Evidências**
Qual é o grau de alcance dos objectivos específicos?	Desenvolvimento urbano conforme as normas de ordenamento territorial	□ Insuficiente □ Fraco □ Sem opinião X Suficiente □ Satisfatório	O projecto ainda está em curso e a probabilidade de alcançar os objectivos de ordenar o espaço, facilitar a implementação de serviços, incluindo regular a forma cultural e social de vivência é bastante elevada. Este facto pode se evidenciar no terreno através da implantação de marcos, construção de casas em locais devidamente identificados e a solicitação de legalização de espaços. No geral os resultados e produtos esperados são realísticos e coerentes com os recursos disponíveis e a estratégia adoptada.
Qual é o grau de	PP actualizado e aprovado	□ Insuficiente □ Fraco	O PP completou o processo de actualização técnica que permita a sua interligação com os planos distritais e o

alcance dos produtos?		□ Sem opinião X Suficiente □ Satisfatório	PEIOT. O processo de elaboração envolveu técnicos da Agência do MITADER , do Distrito e da Localidade, com base de um plano de actividade formulado de forma conjunta e gerido pela mesma Agência.
	PP operacionalizado	□ Insuficiente □ Fraco □ Sem opinião X Suficiente □ Satisfatório	Pode-se afirmar que os produtos se encontram a 70% de realização no sentido que as actividades preparatórias foram cumpridas e que existe ainda um trabalho por ser feito sobretudo para a abertura e distribuição de ruas. Em termos de meta atingida, contabilizam-se 320 parcelas demarcadas, multidimensionais e multiúsos, destacando actividades políticas, comerciais, religiosas e habitação. .A estratégia de intervenção baseada na criação de brigadas de implementação compostas pelos técnicos dos distritos beneficiários deu êxito.
	Serviços Distritais com capacidade de gerir a planificação territorial	□ Insuficiente □ Fraco □ Sem opinião X Suficiente □ Satisfatório	Há um desafio de se trabalhar com a parte técnica do SDPI de Macossa no que tange a matéria de ordenamento territorial. Os mesmos devem continuar a ser capacitados quer em meios informáticos e em equipamentos topográficos. Esta acção precisa de ser integrada por meio da capacitação de técnicos ao nível de Localidade para garantir a continuidade das acções, actividade poderá ter lugar segundo trimestre de 2019 O pessoal do Distrito estará capacitado para o uso de equipamento topográfico de alta precisão mediante um curso previsto

			em Quelimane, no âmbito do ordenamento territorial no IV Trimestre (12-14/11/) do corrente ano.
Existe evidência de mudança de comportamentos nas comunidades e nos beneficiários?		□ Insuficiente □ Fraco □ Sem opinião □ Suficiente X Satisfatório	Em termos de mudança de comportamento, tem-se observado uma grande adesão na legalização dos espaços demarcados. A demonstração foi que dois dias depois da conclusão de parcelamento, houve muita afluência junto à localidade para a legalização de espaços. Já se legalizaram cerca de 80 talhões e outros estão em tramitação

Impactos		
Perguntas avaliativas	**Opinião dos entrevistados**	**Comentários e evidências**
Qual é a probabilidade de alcance dos impactos previstos em termos de mudanças de hábito, comportamento e qualidade da vida dos beneficiários, bem como das características socio-económicas de contexto	□ Insuficiente □ Fraco □ Sem opinião □ Suficiente X Satisfatório	A probabilidade de alcance dos impactos previstos é elevada em quanto a apropriação do plano pelo governo local e a liderança comunitária irão facilitar a implementação de normas e comportamentos positivos por parte da população. Hoje já é possível observar os primeiros benefícios, por exemplo: AIAs pretende instalar serviços de abastecimento de água e a EDM pretende estender a linha de transporte e fornecimento de corrente eléctrica tendo em conta o plano em implementação.
Houve efeitos imprevistos positivos ou negativos?	□ Insuficiente □ Fraco □ Sem opinião	

	□ Suficiente □ Satisfatório	
Houve efeitos multiplicadores em termos de efeitos socio-economicos?	□ Insuficiente □ Fraco □ Sem opinião □ Suficiente X Satisfatório	Podemos indicar os seguintes benefícios de médio – longo prazos: A identificação de zona propícia para o fabrico de material de construção (tijolo, área, pedra, etc.), com o duplo efeito de desenvolvimento económico local e de prevenção do possível uso impróprio do solo e de erosão. A abertura de novas rotas para a circulação de pessoas e bens, além dos benefícios em termos de mobilidade humana, poderá facilitar o desenvolvimento de jazigos minerais de calcário, espécies florestais de alto valor económico e de recursos faunísticos Com o exemplo do PP e os benefícios que já começam a ser visíveis, o governo local já está a envidar esforços para replicar o plano para outros distritos, através de esforços locais e pedem apoio da Agência para o efeito.

Sustentabilidade		
Perguntas avaliativas	**Opinião dos entrevistados**	**Comentários e evidências**
Foram criadas as competências necessárias para a continuação do projecto?	□ Insuficiente □ Fraco □ Sem opinião X Suficiente □ Satisfatório	Os técnicos para além de serem capacitados no uso de equipamento, também houve momentos de troca de experiência para fazer face a implementação de PP`s com recurso a técnicas básicas.

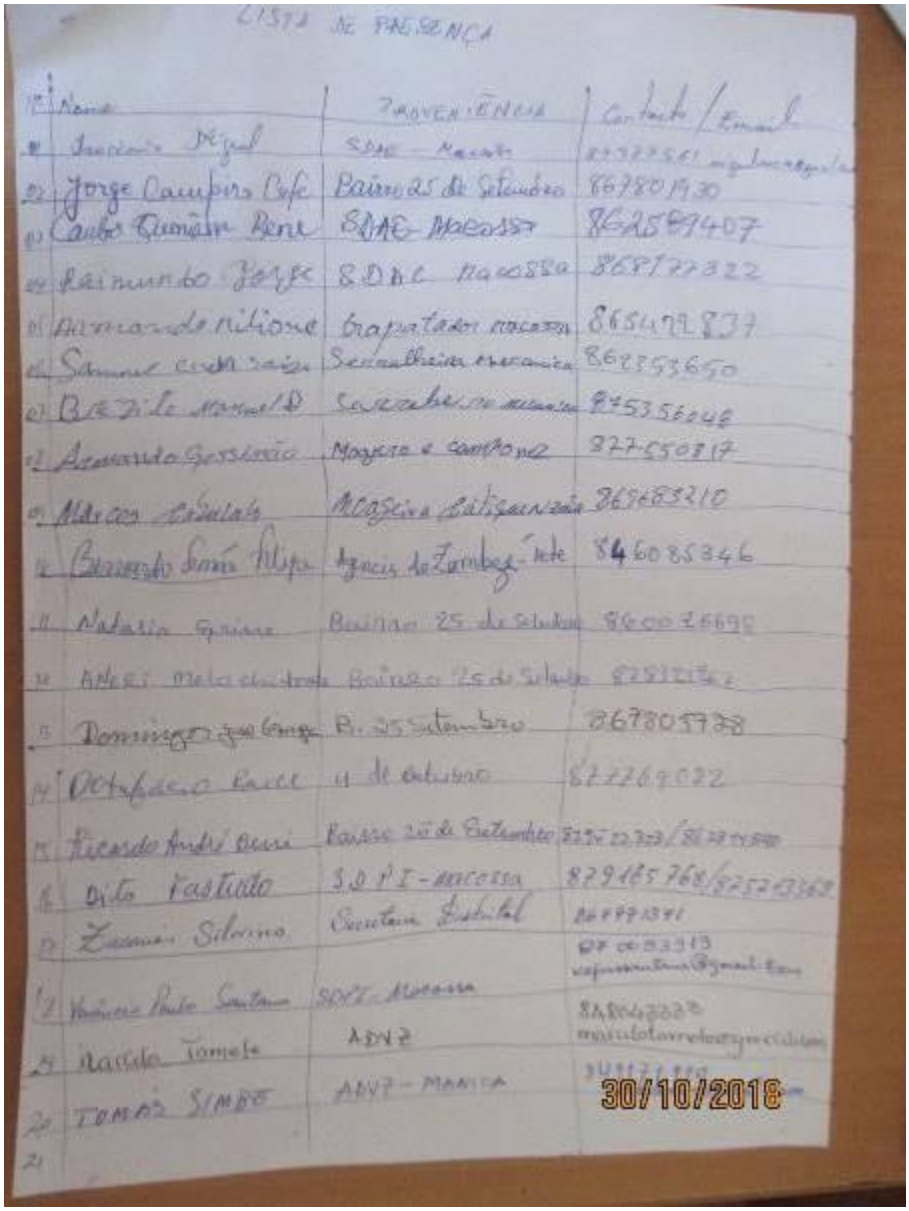
		Foram abordadas também questões de dirimir conflitos de terras como o caso concreto que ocorreu na sede de um dos partidos políticos.
O equipamento foi escolhido, tendo em conta das competências disponíveis, canais de aprovisionamento e custos?		O equipamento topográfico e *software* de GIS são de alta precisão e bastante onerosos, tendo no entanto a Agência do Zambeze Adquirido para fazer face as necessidades de todos os distritos que não possuem o mesmo: Existem canais de aprovisionamento de marcos, GIS – Sistema de Informação Geográfica.
Foi estimado o impacto ao meio ambiente?	□ Insuficiente □ Fraco □ Sem opinião □ Suficiente X Satisfatório	Devido a sua tipologia, o projecto concorre de forma bastante útil para a protecção do meio ambiente urbano, regularizando a gestão dos recursos e no respeito aos padrões de uso e protecção.
As mudanças de comportamento introduzidas são partilhadas pelos beneficiários?	□ Insuficiente □ Fraco □ Sem opinião □ Suficiente X Satisfatório	O nível de apropriação do projecto pela parte das autoridades locais, o elevado grau de interesse manifestado pela comunidade, lider e população, bem como os pedidos de regularização em curso, são evidências na criação de condições de sustentabilidade. Todavia, foi observado que ainda existe alguma resistência às mudanças que podem ser ultrapassadas com mais actividades de divulgação de informação, sensibilização e mobilização da população.
Foram previstos os recursos financeiros para a continuidade dos benefícios (ex, competências, manutenção, gestão das tecnologias)	□ Insuficiente □ Fraco □ Sem opinião X Suficiente □ Satisfatório	Ainda não foram previstos mais recursos, mas após o trabalho haverá uma avaliação técnica que envolverá todos os membros da brigada onde serão identificadas algumas competências e os recursos financeiros necessários.

Coerência		
Perguntas Avaliativas	**Opinião dos Entrevistados**	**Comentários e Evidências**
Os objectivos do projecto estão alinhados aos planos públicos	□ Insuficiente □ Fraco □ Sem opinião □ Suficiente X Satisfatório	Estão alinhados com os objectivos e prioridades do PEOT e de outros IOTs

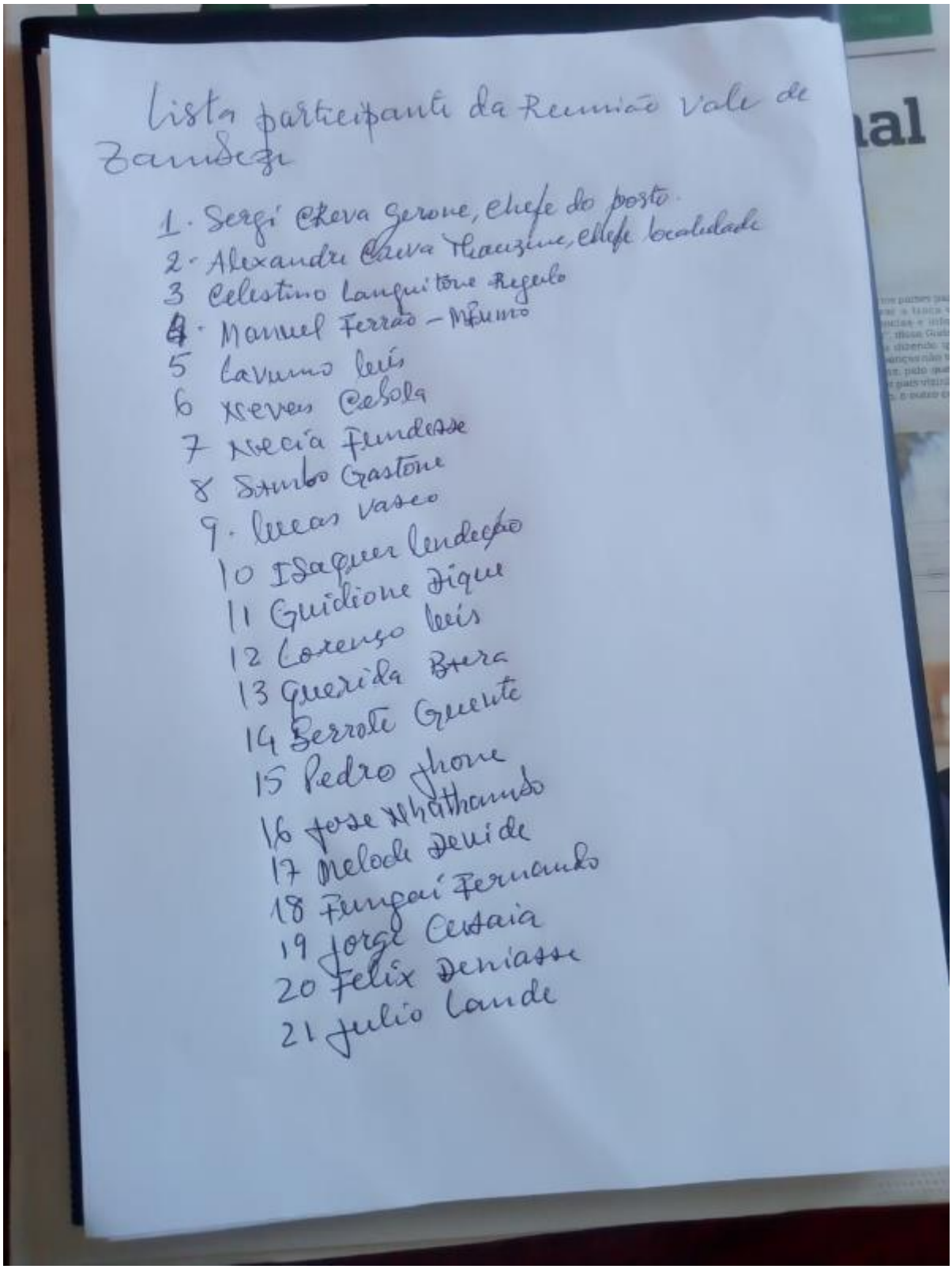
Coordenação		
Perguntas Avaliativas	**Opinião dos Entrevistados**	**Comentários e Evidências**
Até que ponto o projecto se envolve e se coordena com os outros actores? Que actores /parceiros são esses? Estabelecidos acordos A coordenação cria um valor acrescentado e práticas de troca e colaboração	□ Insuficiente □ Fraco □ Sem opinião X Suficiente □ Satisfatório	Para além da ADVZ, o projecto conta com a parceria de MOPHRH e MITADER, MIREME, MEDH. A coordenação entre parceiros está sendo lidada pela ADVZ, mediante encontros periódicos e troca de informações.

ANEXOS

ANEXO 1: LISTAS DOS ENCONTROS



ANEXO 2



Lista participante da Reunião Vale de Zambeze

1. Sergi Cheva Gerone, chefe do posto.
2. Alexandre Cheva Thauzine, chefe localidade
3 Celestino Languitone Regulo
4. Manuel Ferrão – Mfumo
5 Lavumo Luís
6 Neves Cebola
7 Necia Fundesse
8 Sambo Gastone
9. Lucas Vasco
10 Isaquer Lendeção
11 Guidione Dique
12 Lorenço Luís
13 Querida Biera
14 Berrote Guente
15 Pedro Jhone
16 Jose Nhathambo
17 Melode Devide
18 Fungai Fernando
19 Jorge Cusaia
20 Felix Deniasse
21 Julio Lande

ANEXO 3: QUADRO LÓGICO DO PROJECTO DO PP DUNDA

Logica de intervenção		Indicadores	Fontes de verificação	Linha de base	Metas	Meta realizada	Condiçoes Externas
Ob. Geral (impactos)	Diminuição dos assentamentos informais	N° de assentamentos informais na área abrangida pelo PP	SD e ADVZ	……	……		Os AIAs pretendem instalar serviços de abastecimento de água e a EDM pretende estender a linha de transporte e fornecimento de corrente eléctrica
	Melhoramento das condições de habitabilidade, saneamento de meio no Vale de Zambeze	N° de famílias com acesso a energia elétrica	SD e ADVZ	20	90	0	
		N° de famílias com fonte de água segura	SD e ADVZ	20	90	0	
Ob. Especifico (Resultado)	1. Desenvolvimento urbano conforme as normas de ordenamento territorial	Área abrangida (hectares)	SD e ADVZ	0	120	7.5 km	Normas do PP aplicadas
		N° pessoas abrangidas pelo novo PP	SD e ADVZ	0	5.000	5000	Serviços de controlo e de manutenção eficientes
		N° de pedidos de regularização DUAT´s	SD e ADVZ	……	……	80	aumento de pedidos de DUAT´s e regularizações
Produtos	1.1 PP actualizado e aprovado	Data de aprovação do PP	SD e ADVZ	2017	2021		
		N° de pessoas abrangidas pela divulgação	SD e ADVZ	0.	8.943	8.944	Amplo consenso social no que diz respeito ao PP
	1.2 PP operacionalizado	N° de talhões demarcados, infra-estruturados e espaços de lazer	SD e ADVZ	150	1.000	320	A comunidade do Distrito tende a colaborar
	1.3 Pessoal Distrital com competências de gesta do PP	N° de técnicos capacitados	SD e ADVZ	0	7	7	Os tecnicos foram capacitados em utilização das ferramentas de GIS, AAE do PEOT e monitoria e controle do PP.
Actividades	1.1.1 Elaboração do PP	N° Dias de trabalho	SD e ADVZ	……	……		Pessoal técnico suficiente e com pré-requisitos de base adequados e motivados
	1.1.2 Consultas de divulgação	N° missões de divulgação	SD e ADVZ	0	7	3	
	1.2.1 Delimitação de lotes	Qty equipamento utilizado	SD e ADVZ	0	1	1	
	1.3.1 Actividades de capacitação	N° Sessoes de apoio tecnico	SD e ADVZ	0	4	2	

ANEXO 4

FOTO-1: REUNIÃO COM AS AUTORIDADES LOCAIS



ANEXO 5

FOTO 2: REUNIÃO COM A POPULAÇÃO LOCAL

