



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**LÍGIA CACILDA MARIA ANDRÉ ZAQUEU**

**DESCENTRALIZAÇÃO NO ESTADO UNITÁRIO:  
PARTICIPAÇÃO DO PODER LOCAL E A FORMULAÇÃO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA DESENVOLVIMENTO LOCAL EM  
MOÇAMBIQUE  
1990-2010**

v.1

Salvador – Bahia – Brasil  
2014

**LÍGIA CACILDA MARIA ANDRÉ ZAQUEU**

**DESCENTRALIZAÇÃO NO ESTADO UNITÁRIO:  
PARTICIPAÇÃO DO PODER LOCAL E A FORMULAÇÃO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA DESENVOLVIMENTO LOCAL EM  
MOÇAMBIQUE  
1990-2010**

Tese apresentada ao Programa de Pesquisa e Pós-graduação em Administração, na Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, áreas de concentração: Gestão de Instituições, Finanças e Políticas Públicas; como requisito para obtenção do grau de Doutora em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Reginaldo Souza Santos

Coorientador: Prof. Dr. José António da Conceição Chichava

Salvador – Bahia – Brasil

2014

## FICHA CATALOGRÁFICA

Escola de Administração - UFBA

Z35 Zaqueu, Lúgia Cacilda Maria André.  
Descentralização no Estado unitário: participação do poder local e a formulação de políticas públicas para desenvolvimento local em Moçambique – 1990-2010. – 2014.  
214 f.

Orientador: Prof. Dr. Reginaldo Souza Santos.  
Coorientador: Prof. Dr. José António da Conceição Chichava.  
Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2014.

1. Políticas públicas. 2. Descentralização administrativa. 3. Pobreza. 4. Administração local. 4. Áreas subdesenvolvidas – Desenvolvimento – Moçambique. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 361.61

TERMO DE APROVAÇÃO

**LÍGIA CACILDA MARIA ANDRÉ ZAQUEU**

**DESCENTRALIZAÇÃO NO ESTADO UNITÁRIO:  
PARTICIPAÇÃO DO PODER LOCAL E A FORMULAÇÃO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA DESENVOLVIMENTO LOCAL  
1990-2010**

Tese apresentada como requisito para obtenção do grau de Doutora em Administração na Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

Aprovado em 14 de Fevereiro de 2014

Banca Examinadora

Reginaldo Souza Santos – Orientador \_\_\_\_\_

Professor Doutor em Economia e Gestão

Universidade Técnica de Lisboa

José António da Conceição Chichava – Coorientador \_\_\_\_\_

Professor Doutor em Economia

Cardiff University, Grã-Bretanha.

Elizabeth Matos Ribeiro \_\_\_\_\_

Professora Doutora em Ciências Políticas e Administração

Universidade Santiago de Compostela.

Francisco César Pinto da Fonseca \_\_\_\_\_

Professor Doutor em História Social

Universidade de São Paulo

Paulo Guedes \_\_\_\_\_

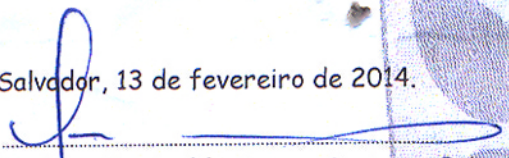
Professor Doutor em Sociologia Econômica e das Organizações

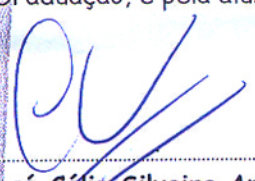
Instituto Superior de Economia e Gestão pela Universidade Técnica de Lisboa


ATA DA DEFESA PÚBLICA DA TESE DE **LIGIA CACILDA MARIA ANDRÉ ZAQUEU** ALUNA DO CURSO DE DOUTORADO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA.

Aos treze dias do mês de fevereiro do ano dois mil e catorze, às catorze horas, na sala 20, da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, a comissão julgadora eleita pelo Colegiado deste Núcleo de Pós-Graduação, composta pelos Professores Dr. **Reginaldo Souza Santos**, orientador (EAUFBA/NPGA), Dr. **Francisco César Pinto da Fonseca** (EAESP/FGV-SP), Dra. **Elizabeth Matos Ribeiro** (NPGA/EAUFBA), Dr. **Paulo Guedes** (EAUFBA) e **José Antonio da Conceição Chichava** (Universidade Eduardo Mondlane - Moçambique), se reuniu em sessão pública deste Colegiado para julgar o trabalho de tese, intitulado "**DESCENTRALIZAÇÃO NO ESTADO UNITÁRIO: PARTICIPAÇÃO DO PODER LOCAL E A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL 1990 - 2010**" de autoria de **LIGIA CACILDA MARIA ANDRÉ ZAQUEU**. Realizada a defesa pública da tese, a aluna foi submetida à arguição pela comissão julgadora e ao debate. Em seguida, a comissão julgadora, após analisar a defesa da tese feita pela aluna, concluiu que esta merece ser *aprovada, com emendas para publicação.* Nada mais havendo a ser tratado, esta comissão julgadora encerrou os trabalhos do qual lavrei a presente ata que, após lida e aprovada, vai assinada por mim, **Reginaldo Souza Santos**, orientador, pelos demais membros da banca, pelo coordenador deste Núcleo de Pós-Graduação, e pela aluna.

Salvador, 13 de fevereiro de 2014.

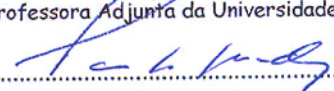
  
Prof. Dr. **Reginaldo Souza Santos** - Orientador  
Doutor em Ciência Econômica - UNICAMP  
Professor Titular da Universidade Federal da Bahia - UFBA

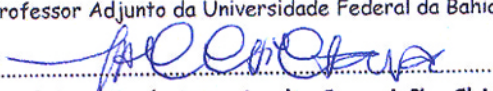
  
Prof. Dr. **José Célio Silveira Andrade**  
Doutor em Administração - UFBA  
Universidade Federal da Bahia - UFBA  
Coordenador do NPGA

  
Prof. Dr. **Francisco César Pinto da Fonseca**  
Doutor em História Social - USP  
Professor da Fundação Getúlio Vargas - FGV/SP

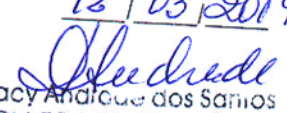
  
**Lígia Cacilda Maria André Zaquero**  
Doutoranda

  
Prof.ª. Dra. **Elizabeth Matos Ribeiro**  
Doutora em Ciências Políticas e da Administração. - Universidade de Santiago de Compostela, Espanha.  
Professora Adjunta da Universidade Federal da Bahia - UFBA

  
Prof. Dr. **Paulo Guedes**  
Doutor em Sociologia Econômica e das Organizações. - Universidade Técnica de Lisboa, Portugal.  
Professor Adjunto da Universidade Federal da Bahia - UFBA

  
Prof. Dr. **José Antonio da Conceição Chichava**  
PhD em Economia - University of Wales College of Cardiff, UK  
Professor da Universidade Eduardo Mondlane - Moçambique

CONFERE COM O ORIGINAL  
13 / 03 / 2014

  
Dacy Andrade dos Santos  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO-UFBA  
Secretária Acadêmica do NPGA  
SIAPE: 0029

## Dedicatória

Ao meu filho, Kohl Bambo João Mateus Ngoka, voce é a razão do meu sucesso;  
À minha mãe, Júlia Lavado, ao meu pai, André Zaqueu, que sempre estiveram presentes, dando força para o alcance dos objetivos;  
Aos meus irmãos, nunca é tarde, não há melhor caminho da vida que este.

## AGRADECIMENTOS

Ao Governo Moçambicano, representado pelo Ministério de Ciência e Tecnologia, pela oportunidade dada para crescer na vida e abrir espaço para minha contribuição em prol do desenvolvimento do país.

Ao Prof. Dr. Joel das Neves Tembe, Diretor do Arquivo Histórico na Universidade Eduardo Mondlane, pela motivação dos seus funcionários na formação continuada.

Às Linhas Aéreas de Moçambique - (LAM), agradeço imensamente pelo apoio em transporte, porque permitiu alcançar os objetivos da pesquisa.

Agradeço a todos os gestores públicos em Moçambique que colaboraram com a pesquisa para a tese.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pelo apoio durante o período de formação no Brasil.

Ao orientador da pesquisa para a tese, Prof. Dr. Reginaldo Souza Santos, pelo empenho em suas observações e dedicação para a concretização deste trabalho.

Ao coorientador da tese, Prof. Dr. José António da Conceição Chichava, da Universidade Eduardo Mondlane, pelas suas observações e dedicação, essenciais para a concretização deste trabalho. Apesar da distância e dos seus a fazeres, não faltou tempo para orientar.

Aos professores do mestrado, em especial: Prof. Dr. Jader Cristiano Silva Souza, Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Elvia Fadul, Prof. Dr. Jair Nascimento Santos, Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Mônica de Aguiar Mac-Allister da Silva, pelo apoio e seriedade, pelo incentivo e pela confiança nas minhas capacidades de poder continuar os estudos no doutorado, o meu maior apreço, tudo que conquistei e o que vier devo a vocês.

À coordenação e Professores do Curso de Pós-graduação Mestrado-Doutorado em Administração da Universidade Federal da Bahia – UFBA.

Ao revisor Mauro Celso Destácio, pela seriedade e competência no desempenho de sua função.

A todos os funcionários da UFBA, que na hora sempre estiveram disponíveis para apoiar, dando toda a atenção e acompanhamento durante a vida acadêmica, em especial: Maria da Conceição Rosa Silva, Denise Gomes Alves, Regina Maria de Andrade Costa Pondé e Darci Andrade e Anaélia Almeida.

Aos meus colegas de turma de Mestrado na UNIFACS 2009, que nunca se afastaram sempre que precisei, e à turma de 2010 de Doutorado em Administração na UFBA.

Muito obrigada!

## RESUMO

A presente tese se debruça sobre as políticas públicas formuladas para o desenvolvimento nacional e para a redução da pobreza em Moçambique. Nessa percepção, quais os mecanismos de fortalecimento da descentralização num Estado unitário, que incentivem a atuação dos governos locais para o desenvolvimento? Constitui o objetivo geral analisar a política de descentralização no Estado unitário e as ações de fortalecimento do poder local no combate à pobreza; os objetivos específicos: analisar a descentralização no Estado unitário na definição de programas de combate à pobreza, e os mecanismos de fortalecimento do poder local que incentivem a participação das comunidades nos programas de desenvolvimento local e erradicação da pobreza; analisar a atuação dos administradores profissionais na implementação de políticas públicas na redução da desigualdade socioeconômica no país; analisar os mecanismos e políticas para o desenvolvimento nacional. Para o desenvolvimento da tese, teve-se em conta o estudo bibliográfico prévio sobre as reformas desenvolvidas desde a década de 1990. A pesquisa foi feita em algumas regiões do país, escolhidas de forma aleatória no universo populacional de 23.515.93 milhões de habitantes, em 11 províncias e 43 municípios foram entrevistados 11 presidentes de Municípios, 12 administradores distritais e 10 pessoas representando a população e, dos 300 gestores públicos previstos, foram submetidos ao questionário 233 gestores em diferentes instituições públicas totalizando, 266 de amostra. Os instrumentos de pesquisa são: entrevista semiestruturada, o questionário com questões abertas e fechadas que permitiram comentários dos gestores públicos e a análise documental (leis, decretos, documentos, imagens). O método de pesquisa será qualitativo no âmbito de triangulação e, para análise dos dados, utilizou-se o SPSS, software para processamento de dados. A pesquisa coincidiu com os preparativos da agenda de presidência aberta nos distritos em que contribuiu para constatar que muitas das atividades eram realizadas nas vésperas da visita e, muitas vezes, com ineficiência. Os resultados encontrados no campo para o combate de pobreza apontam a intensificação da desigualdade socioeconômica no país, evidência de grande influência político-partidária na definição de estratégias de desenvolvimento local, impactando na implementação das políticas públicas e na qualidade de vida das comunidades. Apesar de os discursos presidenciais se pautarem em unidade nacional, foi constatado que o FDD e PERPU não estão em consonância com as expectativas presidenciais, traduzindo-se mais no regionalismo e exclusão da população ativa. A inexpressiva presença de gestores públicos que lideram nos governos locais, sem qualificação superior para amenizar a fragilidade dos membros consultivos nas comunidades. Fraca participação dos gestores públicos na implementação de políticas, quando há participação em parte como instrumentalizador dos chefes tradicionais, de forma a corresponder com as expectativas de quem tem o poder de decisão. Perante o que se esperava do Estado como gestor na perspectiva de construção de Projeto de Desenvolvimento Nacional, que a sociedade fosse auscultada diante as mazelas em que o país se encontra. Mas na pesquisa se constatou que, na construção da chamada visão estratégica nacional, que tendia a ser também instrumento de atuação dos governos locais junto às comunidades, a população não foi auscultada. Como resultado desse ultraje, as populações mais necessitadas não se beneficiam dos FDD e do PERPU, que foram propostos para dar emprego e proporcionar bem-estar às comunidades. Segundo se constatou das condições exigidas pelos membros consultivos locais e nos postos administrativos, muitas das famílias pobres não possuem casa condigna, para garantia de reembolso de fundos a serem atribuídos e, por não serem membros do partido, são excluídas. Pela confiança depositada a esses membros consultivos, dificilmente os gestores públicos têm o poder de reprovar qualquer tipo de projeto submetido por eles, como resultado são aprovados pelos gestores públicos no nível dos distritos e municípios projetos não elegíveis de risco para a própria comunidade. Constatou-se que os gestores públicos perdem o poder de atuar como técnicos profissionais na avaliação dos projetos adequadamente em benefícios de todos, por temerem represálias, pois, segundo os depoimentos, se filiam ao partido majoritário para ter a garantia de um emprego seguro. A pesquisa revelou que nas ajudas, através de cooperação internacional para desenvolvimento, algumas instituições envolvidas não se prezam de responsabilidade social na sua atuação, marginalizando as populações nos espaços considerados estratégicos de extração de recursos minerais, contribuindo cada vez mais com a pobreza em Moçambique.

**Palavras-chave:** Descentralização, políticas públicas, poder local, pobreza, desenvolvimento.



## RESUMEN

El presente trabajo aborda sobre las políticas públicas formuladas para el desarrollo nacional de reducción de la pobreza en Mozambique. Dicha percepción, los mecanismos de fortalecimiento de la descentralización en un Estado unitario, que fomenta el desempeño de los gobiernos locales para el desarrollo? Su objetivo es el análisis de la política de descentralización de un Estado unitario y acciones para fortalecer los gobiernos locales en la lucha contra la pobreza, los objetivos específicos: analizar la descentralización en el estado unitario en la definición de los programas de combate a la pobreza, y los mecanismos para el fortalecimiento de los gobiernos locales para alentar la participación de la comunidad en los programas de desarrollo y de erradicación de la pobreza local; analizar el desempeño de los administradores profesionales en la implementación de las políticas públicas en la reducción de la desigualdad socioeconómica en el país, analizar los mecanismos y políticas para el desarrollo nacional. Para el desarrollo de la tesis tuvo en cuenta el estudio bibliográfico sobre las reformas previas llevadas a cabo desde la década de 1990. La investigación se llevó a cabo en algunas regiones del país, escogidas al azar en la población universo 23.515.93 millones, en 11 provincias y municipios 43, se entrevistó a 11 presidentes de municipios, 12 administradores de distrito y 10 personas que representan a la población, de los 300 gestores públicos proporcionados, se aplicó cuestionario al 233 gestores de diferentes instituciones públicas y la muestra total fue de 266. Los instrumentos de investigación son: cuestionario semi-estructurado entrevista con preguntas abiertas y cerradas que permitieron los comentarios públicos de los gerentes y análisis de documentos (leyes, decretos, documentos, imágenes). El método de investigación es de carácter cualitativo-cuantitativo ámbito de la triangulación y análisis de datos se utilizó el software SPSS para el procesamiento. La investigación coincidió con los preparativos de la agenda de presidencia abierta en los distritos en los que contribuyó a constatar que muchas de las actividades eran realizadas en la víspera de la visita y, muchas veces, de forma ineficiente. Los resultados obtenidos para combatir la pobreza, apuntan a la intensificación de la desigualdad socioeconómica en el país y pone de relieve de gran influencia - partido político en la definición de estrategias de desarrollo local que influyen en la implementación de políticas públicas y la calidad de vida de las comunidades. A pesar de los discursos presidenciales permanece en la unidad nacional, se encontró que el PERPU- FDD y que no esté en línea con las expectativas de las presidencias, se está traduciendo más regionalismo y la exclusión de la población activa. La irrelevante presencia de gestores públicos que lideran los gobiernos locales, sin cualificación superior para atenuar la fragilidad de los miembros consultivos en las comunidades. Escasa participación de los gestores públicos en la implantación de políticas, cuando hay participación parte como instrumentalizador de los jefes tradicionales, correspondiendo con las expectativas de quien tiene el poder de decisión. Lo que se esperaba del Estado como gestor en la perspectiva de construcción del Proyecto de Desarrollo Nacional, es que la sociedad fuera sondeada teniendo en cuenta las penurias que sufre el país. Pero esta no formó parte de la denominada visión estratégica nacional que tendía a servir de instrumento de actuación de los gobiernos locales junto a las comunidades. Como resultado de ese ultraje a la población más necesitada no se benefician del FDD ni del PERPU, que había sido propuesto para proporcionar empleo y bienestar. Se constató que las condiciones exigidas por los miembros consultivos locales en los puestos administrativos muchas de las familias pobres no poseen una vivienda adecuada y otras muchas personas son excluidas por no son miembros del partido. En confianza esos miembros consultivo, difícilmente los gestores públicos tienen el poder para desaprobado cualquier tipo de proyecto submentido por éstos como resultado son aprobados por los gestores públicos a nivel de los distritos y municipios los proyectos no elegible y de riesgo para la comunidad. Los gestores públicos pierden el poder de actuar como profesionales técnicos en la evaluación de los proyectos de manera adecuada con beneficio de todos, por miedo a represalias, Ya que según el testimonio tienen que hacer de acuerdo con la vontade de los partidos más importantes para garantía su posición en trabajo. La investigación reveló que en ayuda de la cooperación internacional para el desarrollo, las instituciones involucradas no valoran la responsabilidad social en sus acciones marginando las poblaciones en áreas consideradas estratégicas de extracción de recursos minerales, cada vez contribuye para al pobreza Mozambique.

**Palabras clave:** Descentralización en el Estado unitario, políticas públicas, pobreza y desarrollo

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Atores da descentralização nos Poderes Locais	28
Quadro 2	Atores da descentralização em Moçambique. Lei nº. 2/97, de 18 de Fev.	51
Quadro 3	Rede de estrada Nicoadala, Província de Zambeze	63
Quadro 4	Filosofia de execução do Projeto de Desenvolvimento Nacional	70
Quadro 5	Lista indicativa de projetos elegíveis para financiamento	91
Quadro 6	Lista de projetos não elegíveis	91
Quadro 7	Gestores burocráticos x Dirigentes públicos	120
Quadro 8	Expansão do escopo da Cooperação Internacional p/ Desenvolvimento	135
Quadro 9	Processo de desenvolvimento da nação	136
Quadro10	Investimento de empresas brasileiras em Moçambique	144
Quadro11	Modalidade de parcerias público privadas	155
Quadro12	Lista de países com experiências em parcerias público privadas	158
Quadro13	Campo de pesquisa	160
Quadro 14	Modelo de análise	160
Quadro 15	Categorias de análise	181

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Evolução de taxa de pobreza	105
Gráfico 2	Aplicação dos Fundos de Desenvolvimento Distrital 2006/11	174
Gráfico 3	Aplicação dos Fundos de Desenvolvimento Distrital em Angónia	175
Gráfico 4	Aplicação dos Fundos de Desenvolvimento Distrital em Nicoadala	175

## LISTA DE IMAGENS

Imagem 1	Tipo de refeição básica na província de Tete	104
Imagem 2	Reassentamento em prol do projeto de exploração mineração	145
Imagem 3	Localização da Província de Tete	147
Imagem 4	Venda de batata de Angónia no mercado municipal de Quelimane	171
Imagem 5	Venda de tomate de Angónia no mercado municipal de Quelimane	171
Imagem 6	Limpeza da vala no Fomento Matola	183
Imagem 7	Casa consumida de moita de caniço	183
Imagem 8	Passagem de água aparentemente resolvida no Matola-fomento	183
Imagem 9	Município de Tete latrinas mescladas /esgoto e canalização de água	184
Imagem 10	Características da cidade de Tete	184
Imagem 11	Extração de pedra de montanha no Município de Nampula	187
Imagem 12	Ponte Samora Machel, no município de Tete	187
Imagem 13	Mercado de 1940 na cidade velha no Município de Pemba	187

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Sistema Estatal	39
Figura 2	Classificação dos tipos de sociedade	39
Figura 3	Aparelho do Estado- teoria marxista	40
Figura 4	Estrutura do Poder Local	61
Figura 5	Teoria normativa para o bem-estar social	80
Figura 6	Processo de avaliação e alocação do Fundo Desenvolvimento Distrital	93
Figura 7	Tríade de pobreza- visão multidimensional	103
Figura 8	Desnutrição crônica	104
Figura 9	Etimologia da palavra desenvolvimento	123
Figura 10	Novos países emergentes e antigos emergentes	137
Figura 11	Visão multidimensional de pobreza	191

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Gastos públicos na educação, serviços sociais	74
Tabela 2	Declínio anual de gastos de previdência social	75
Tabela 3	Distribuição de Membro Conselho Consultivo	92
Tabela 4	Incidência de pobreza	108
Tabela 5	Perfil por sexo do Grupo I	161
Tabela 6	Perfil por sexo do Grupo II	162
Tabela 7	Perfil por faixa etária do Grupo I	162
Tabela 8	Perfil por faixa etária do Grupo II	162
Tabela 9	Perfil por escolaridade Grupo I	163
Tabela 10	Perfil por escolaridade Grupo II	163
Tabela 11	Faixa etária <i>crosstabulation</i> escolaridade Grupo I	164
Tabela 12	Apoio dos gestores públicos na formação continuada	164
Tabela 13	Análise cruzada sexo e escolaridade Grupo I	165
Tabela 14	Análise cruzada sexo e escolaridade Grupo II	165
Tabela 15	Participação dos gestores públicos na gestão dos governos locais	169
Tabela 16	Gestores públicos Membros de Partido	179
Tabela 17	Faixa salarial dos gestores públicos Grupo II	186

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ARE	Aparelho de Repressão do Estado
AIE	Aparelho Ideológico do Estado
AMGI	Agência Multilateral de Garantias de Investimentos
AfriMAP	Africa Governance Monitoring and Advocacy Project
BES	Bem-Estar Social
CAD	Comitê de Ajuda para Desenvolvimento
CIA	<i>Central Intelligence Agency</i>
CIRESP	Comissão Interministerial da Reforma do Sector Público
CCPA	Conselho Consultivo do Posto Administrativo
CCL	Conselho Consultivo Local
CCD	Conselho Consultivo Distrital
CICDI	Conciliação de Divergências em. Investimentos
CID	Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
CIDSS	Cooperação Internacional para o Desenvolvimento Sul-Sul
CPLP	Comunidade dos Países Língua Portuguesa
CNS	Cooperação Norte-Sul
CTPP	Cooperação Técnica com os Países em Desenvolvimento
CVRD	Companhia Vale do Rio Doce
FBI	<i>Federal Bureau of Investigation</i>
FDD	Fundo Desenvolvimento Distrital
FIIL	Fundo de Investimentos e Iniciação Local
FRELIMO	Frente de Libertação Moçambique
IFPRI	<i>International Food Policy Research Institute</i>
IPCC	Instituições de Participação e Consulta Comunitária.
MAE	Ministério de Administração Estatal
MCC	Membro do Conselho Consultivo
MIAG	Ministério de Agricultura
MIC	Ministério de Indústria e Comércio
MNA	Movimento dos Não Alinhados
MT	Ministério de Trabalho
MF	Ministério de Finanças
MSS	Modelo de Sociedade Salarial
NAP	Nova Administração Pública
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ODM	Objetivos do Milênio
OPS	Observatório Pré-Sal
PAP	Parceiros para o Apoio Programático
PARPA	Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta
PARP	Plano de Ação para Redução da Pobreza
PDN	Projeto de Desenvolvimento Nacional
PE	Programa do Estado
PERPU	Projeto Estratégico de Redução de Pobreza Urbana
PPP	Parcerias Público-Privadas

PPPI	Parcerias Público-Privadas em Infraestrutura
PRA	Países de Renda Alta
PsRM	Países de Renda Média
PsRB	Países de Renda Baixa
PT	Países Tradicionais
RGSP	Reforma Global Setor Público
RENAMO	Resistência Nacional Moçambicana
TCF	<i>Twentieth Century Fund</i>



## SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	18
1.1	JUSTIFICATIVA	19
1.2	OBJETIVOS	19
1.2.1	Geral	19
1.2.2	Específicos	19
1.2.3	Pressupostos	20
1.2.4	Organização da tese	20
2.	CONTEXTUALIZAÇÃO INTERNACIONAL E NACIONAL	23
2.1	CONTEXTO INTERNACIONAL	23
2.1.2	Gerencialismo	24
2.2	CONTEXTO NACIONAL	26
2.3	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	30
3.	DESCENTRALIZAÇÃO NO ESTADO UNITÁRIO E ATUAÇÃO DOS PODERES LOCAIS EM MOÇAMBIQUE NA REDUÇÃO DA POBREZA	32
3.1	ESTADO	32
3.1.1	Dicotomia entre o Estado- Mercado	43
3.2	DESCENTRALIZAÇÃO NO ESTADO UNITÁRIO	45
3.2.1	Descentralização	52
3.2.2	Poder local	58
3.2.3	Estrutura do poder local em Moçambique	61
4.	POLÍTICAS PÚBLICAS COMO PROJETO DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL	68
4.1	GÊNESE DE POLÍTICAS PÚBLICAS	68
4.1.1	Políticas Públicas como Projeto de Desenvolvimento Nacional	70
4.2	AGENDA 2025 EM MOÇAMBIQUE: O ENSEJO DO BEM-ESTAR SOCIAL/ <i>WELFARE STATES</i> E REDUÇÃO DE POBREZA	73
4.2.1	O bem-estar social/ <i>welfare states</i>	73
4.2.2	Emergência de <i>Welfare State</i> /Estado bem-estar social	76
4.2.3	Críticas de Sen ao <i>Welfare</i>	79
4.2.4	O bem-estar social/seguridade social em Moçambique	81
4.2.5	Políticas de redução de pobreza FDD/PERPU	87
4.2.6	Critérios para ter acesso ao FDD/PERPU	90
4.3	VISÃO MULTIDIMENSIONAL DA POBREZA E DIVERSIDADE POLÍTICA PARA REDUÇÃO DE POBREZA EM MOÇAMBIQUE	94
4.3.1	Pobreza	100
4.3.2	Pobreza absoluta - pobreza relativa e pobreza visão multidimensional	102
4.4	DICOTOMIA POLÍTICA-TÉCNICA NA COMPÊTENCIA DO GESTOR PÚBLICO	114
4.4.1	Concepção de competências na Nova Administração Pública –NPA	115
4.4.2	Competência política vs Técnica	116
5.	CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO E A INCREMENTAÇÃO EM MOÇAMBIQUE PARA REDUÇÃO DE POBREZA	122
5.1	GENÊSE DO CONCEITO DESENVOLVIMENTO	122

5.1.1 Dimensão econômica do desenvolvimento	123
5.1.2 Dimensão política e social do desenvolvimento	130
5.1.3 Orientação da teoria de modernização para dimensão política e social no desenvolvimento	131
5.2 EMERGÊNCIA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA DESENVOLVIMENTO NORTE-SUL E SUL-SUL	132
5.2.1 Emergência da cooperação internacional para desenvolvimento Sul-Sul	136
5.3 DEPENDÊNCIA DE AJUDAS EXTERNAS E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO	139
5.3.1 Brasil na cooperação internacional para o desenvolvimento em Moçambique	139
5.4 PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS COMO ALTERNATIVA PARA O DESENVOLVIMENTO	153
5.4.1 Organizações híbridas e parcerias	154
5.4.2 Gênese das Parcerias Público-Privadas em Infraestruturas condicionantes para a inserção e experiências no mundo	155
6. METODOLOGIA	159
6.1 SUJEITO DE PESQUISA	159
6.2 TÉCNICA DE PESQUISA	160
6.3 ANÁLISE DO PERFIL DO GESTOR PÚBLICO	161
6.3.1 Perfil do gestor público	161
6.4 CATEGORIAS DE ANÁLISE DOS DADOS	166
6.4.1 Primeira categoria de análise: descentralização e atuação dos governos locais	166
6.4.2 Segunda categoria de análise: Projeto de Desenvolvimento Nacional como instrumento de atuação dos governos locais	172
6.4.3 Terceira categoria de análise: dicotomia entre política e técnica na competência do gestor público	179
6.4.4 Quarta categoria de análise: Políticas e alternativas para o Desenvolvimento Nacional	183
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	189
REFERÊNCIAS	193
ANEXOS	208
Exemplo de projetos avaliados e aprovados para financiamento pelo FDD	209
Mapa de Moçambique	213
Apêndice correspondência de pesquisa	214

## 1 INTRODUÇÃO

A globalização implantou, nos países periféricos, países subdesenvolvidos e países emergentes, outra forma de gerir as suas políticas na administração pública, uma administração sob a imposição do sistema neoliberal. As crises política e socioeconômica, e o ambiente intenso de dívidas e de altas taxas de juros, tornaram os países cada vez mais dependentes das políticas externas.

A preocupação dos governos é a redefinição das políticas de gestão no sentido de adequar-se à nova realidade. Realidade essa que emergiu nos países desenvolvidos com a terminologia “Nova Administração Pública” (NAP), que teve sua gênese na Europa em 1979, e na América do Norte em 1980, expandindo-se para os demais países da Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) (FERLIE et al., 1999; HUGHS, 1998).

Um dos mais importantes enfoques desta tese incide na Estratégia Global para a Reforma do Sector Público em Moçambique, com o intuito de visualizar os dispositivos propostos nessas reformas e a sua implementação. Para além da privatização, que teve o seu foco de outro extremo, a descentralização combinada com o sistema democrático. Um dispositivo que em Moçambique se desenvolve diante de um Estado unitário, como tantos outros países, a exemplo de França, no nível dos países europeus, e do Chile, na América Latina.

Moçambique é um país de diversidade construída historicamente (étnico-linguística, social e econômica), com 11 províncias onde se fala, oficialmente, a língua portuguesa, que une os moçambicanos do Rovuma a Maputo, do norte ao sul do país. Moçambique possui, nas províncias, especificidades de recursos naturais que identificam cada uma delas e multiplicidade de cultura e hábitos. Essa construção histórica é gerida num sistema multipartidário, com um Estado unitário, evidenciando desigualdade na distribuição de renda e de poder. Partindo de apoio de organizações não governamentais, abre-se espaço para o empreendedorismo, inovação e, por conseguinte, oportunidades de emprego para as comunidades locais.

Nesse âmbito das diferenças sociais e econômicas, foi instituída a estratégia global de reforma do setor público, um documento político orientador das reformas em Moçambique. Essa estratégia teve como principal foco, na primeira fase (2001-2005), a criação das condições básicas para a implementação da Reforma do Setor Público, no que concerne às condições organizacionais técnico-metodológicas para a implementação das reformas e a mobilização de recursos financeiros e humanos. Na segunda fase (2006-2011), o governo teve e tem como prioridade a inserção da descentralização como meio de melhorar a prestação de serviços, intensificando o Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta (Parpa).

As estratégias definidas têm como propósito boa-governança, favorecendo o crescimento do setor privado e o desenvolvimento da administração pública num ambiente de descentralização, permitindo a prestação dos serviços próximos à população, bem como o reforço da capacidade e eficiência do sistema legal e judicial. Nesse contexto, a questão central proposta para o estudo é a seguinte; **analisar a política de descentralização no Estado unitário e as ações de fortalecimento do poder local para o combate à pobreza**. Os resultados desta pesquisa poderão subsidiar o planejamento de ações de governo e de outras organizações, no sentido de melhorar a situação socioeconômica da população de Moçambique. Diante do exposto, fica evidente que a tese do doutorado se insere na linha de pesquisa da Universidade Federal da

Bahia (UFBA) em administração, como área de pesquisa “Gestão de Instituições, Finanças e Políticas Públicas”. Os estudos a serem desenvolvidos terão como foco o desenvolvimento e a atuação do poder local em Moçambique.

## 1.1 JUSTIFICATIVA

Aliando os conhecimentos adquiridos ao longo da vida profissional e acadêmica, em especial durante a formação no mestrado, permitiu-se a percepção dos problemas enfrentados por Moçambique, nos planos social, econômico e político. Daí emerge esta reflexão e a construção desta tese para o doutorado.

As redefinições das políticas do governo no primeiro momento das reformas administrativas desenvolvem-se no sentido de combater a pobreza. Onde começam a ser implementadas várias estratégias para modernizar a gestão pública, conscientizando o poder local da importância de atuar de forma a atingir o desenvolvimento, com eficiência e eficácia, na satisfação das comunidades locais. Nos dias atuais, o país preocupa-se com a formação de gestores públicos para dar continuidade ao processo de desenvolvimento da sociedade. Mas, nesse sentido, precisa-se oferecer aos jovens oportunidades de cursos de graduação ou pós-graduação em áreas estratégicas, receberem treinamentos, de forma continuada, para assimilarem conhecimentos relativos às experiências que vêm sendo apreendidas.

Perante as supostas dificuldades de o Governo combater a pobreza e de colocar Moçambique na trilha do desenvolvimento econômico, é de suma importância propor esta tese para o doutoramento em Administração, cujo tema se contextualiza nas desigualdades sociais, econômicas e políticas em Moçambique, e é inédito no âmbito acadêmico. A realização desta tese justifica-se, ainda, pelo impacto nacional e internacional que terá na definição de novas estratégias para o desenvolvimento de Moçambique, e os resultados da pesquisa poderão contribuir para o planejamento de ações de Governo e de outras organizações, no sentido de melhorar a situação socioeconômica no país; e permitirá, ainda, com a sua concretização, a implementação de ações admitidas e compatíveis com as dimensões organizacionais nas áreas consideradas estratégicas. No âmbito acadêmico, poderá subsidiar projetos de pesquisa, com orientação comprometida na solução de problemas relativos à gestão do setor público e estratégia para o desenvolvimento da nova visão nas instituições na finalidade social.

## 1.2 OBJETIVOS

### 1.2.1. Geral

- ✚ Analisar a política de descentralização no Estado unitário e as ações de fortalecimento do poder local para o combate à pobreza.

### 1.2.2 Específicos

- ✚ Analisar a descentralização no Estado unitário na definição de programas de combate à pobreza, e os mecanismos de fortalecimento do poder local que incentivem a participação das comunidades para o desenvolvimento local e erradicação da pobreza.

- ✚ Analisar a atuação dos Administradores profissionais na implementação de políticas públicas na redução da desigualdade socioeconômica no país.
- ✚ Analisar os mecanismos e políticas para o desenvolvimento nacional.

### 1.2.3 Pressupostos

- a) O Estado unitário fragiliza cada vez mais o comprometimento dos programas para o desenvolvimento local, devido à falta de autonomia dos governos locais.
- b) Moçambique não tem um Projeto de Desenvolvimento Nacional, orientado para a finalidade social.
- c) Algumas políticas implementadas pelo Estado para redução de pobreza, caso específico do Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD), não constituem um programa sustentável para melhoria da qualidade de vida e de finalidade do bem-estar social.
- d) A descentralização em Moçambique não constitui um princípio integrador dos diferentes poderes no combate à pobreza.

### 1.2.4 Organização da tese

Para atender aos objetivos propostos da pesquisa, a tese está organizada em sete capítulos, para além da introdução, que é constituída pelos objetivos: geral e específicos; a justificativa da tese; e os pressupostos contemplam nesta tese os seguintes capítulos: o segundo capítulo, da contextualização internacional e nacional, em que se enquadram as diferentes transformações no mundo, nos âmbitos político, econômico e social. Transformações essas que influenciaram e continuam como inspiração na gestão de muitos países na periferia, com a inserção do sistema neoliberal, que incentivou as reformas na administração pública. No contexto nacional, destacam-se as transformações pós-ocupação colonial, e o processo de reconstrução pós-conflitos internos, o destaque da reforma constitucional, ditando as primeiras eleições gerais multipartidárias, culminando com a inserção da estratégia global de reforma do setor público. Com as ajudas das instituições internacionais, o processo de reforma na administração culminou com a descentralização, um princípio básico que conduziu à municipalização, e de implementação de políticas para a redução de pobreza. Ainda no mesmo capítulo, considerou-se oportuno o destaque da perspectiva teórica institucionalista, que se traduz pelo diferenciado de competências, nas organizações em relação às demais existentes no mercado. Trazendo a noção de instituições como um sistema contendo regras de interação para com a sociedade. Essa interação humana é configurada em vários contextos políticos, sociais e econômicos. Será em torno dessa teoria que a questão da descentralização como caleidoscópio debruçar-se-á, analisando as políticas e os seus mecanismos de funcionamento das diferentes instituições e a sua articulação como meio de fortalecimento dos poderes locais na sua atuação. Incorporar valores culturais simbólicos como dimensões que explicam a realidade de um determinado grupo de organizações. No terceiro capítulo, procurou-se analisar a inserção da descentralização em um Estado unitário, para tal partiu-se pela concepção do Estado no sistema capitalista na sua relação Estado, sociedade e o mercado, buscando o papel do Estado na sociedade capitalista, assegurando as concepções de

Miliband na posição do Estado perante o poder elitista na gestão. Acoplado à posição Keynesiana, o Estado está no centro das atenções para finalidade social e como principal gestor na sociedade. É descrito neste capítulo o impacto da descentralização em um Estado unitário, fazendo-se o destaque dos diferentes tipos nomeadamente de Estado (federativo e unitário) coadunados à democracia. Realça-se sobre a estrutura de poder local e sua atuação no campo descentralizado nessa perspectiva foi engendrada a concepção teórica de Arretche, que considera relevante que os governados elejam os seus representantes independentemente do tipo de Estado, porque só assim a governação local pode ser participativa e transparente no nível local. O quarto capítulo desenrola-se em torno de políticas públicas como um projeto de desenvolvimento da nação. Neste capítulo, tomou-se como estratégico o pensamento de Reginaldo Souza Santos, que, arreigado à teoria Keynesiana, analisa a gestão do Estado no sistema capitalista para o desenvolvimento da nação, onde a sua fundamentação teórica avança como o único meio para o desenvolvimento da nação, a posição do Estado como gestor, ou seja, ser instrumentalizado para finalidade social, responsabilizando os administradores profissionais no âmbito da execução do projeto de desenvolvimento nacional. Implantar um projeto num contexto multidisciplinar, e que a ciência política constitua a disciplina responsável por conduzir a compreensão da demanda individual e coletiva, e com outros campos de atuação definir as condições para implementação dessas políticas públicas, com o objetivo de alcançar o bem-estar social. Como conceito, o bem-estar social é adestrado em seguida a partir da sua gênese, tomando a teoria de Kenneth Arrow de escolha social, que passou a funcionar em paralelo com a teoria normativa na visão Seniana, contrariando a posição ortodoxa, instrumentalista na definição do bem-estar social. Nesse propósito, a teoria de escolha social incumbiu-se de indicar vários métodos de avaliação dos estados sociais, enquanto a teoria normativa Seniana insere três aspectos que se baseiam na avaliação de indivíduo na sua “capacidade” e “oportunidade” para atingir o seu estado de sobrevivência, o “funcionamento ou estados de ser”. Dentro das políticas propostas para redução da pobreza, fazem parte ainda, neste capítulo, os procedimentos para implementação das políticas para redução de pobreza propostos no manual de procedimentos do Ministério de Desenvolvimento Distrital. E, por fim, a visão multidimensional, em que se propõe uma tríade de pobreza (absoluta, relativa e subjetiva) para melhor visualizar e mensurar a pobreza no local, imbuída de visões multidisciplinares. Na quarta secção deste capítulo, perspectiva-se a dicotomia entre a competência técnica e a política, diante da atuação do gestor público, e sobre as indagações de vários académicos, no caso Inês Raimundo, sobre processo de implementação de políticas públicas, pois, das várias implementadas (PARPA I e II, a Agenda 2025, o Plano Quinquenal do Governo-PQG, os Objetivos de Milênio-ODM), a pobreza tende a subir, e o único meio de justificativa são as guerras, e daí se propôs um olhar de quem implementa as políticas e como são abordadas e inseridas na administração pública. No quinto capítulo, o conceito de desenvolvimento e a sua incrementação em Moçambique como via de crescimento económico para a redução de pobreza. Reconhecendo que este conceito é abordado em várias dimensões, nesta tese se têm em conta as seguintes dimensões: económica, política e social, enfatizando as posições de Amartya Sen e Celso Monteiro Furtado. No mesmo capítulo, tornou-se oportuno, partindo do pressuposto de que as diferentes políticas se resumem no desenvolvimento de Moçambique, explicitar sobre a efetivação do desenvolvimento, a partir da probidade que cogitava que era oportuno para a periferia, de onde emerge a teoria de modernização coadunada com a teoria de dependência, para as ajudas externas conduzidas por Harry Truman, na preocupação de acabar com a pobreza nos países periféricos. Através de discurso enaltecido, a nova era do desenvolvimento traduziu-se em Ponto IV de Truman como um plano de expansão das ajudas. No outro extremo, a emergência de cooperação internacional para o desenvolvimento

das nações. Esforço implantado que hoje, na sociedade contemporânea, é entendido de forma crítica como caráter de imposição e de falta de responsabilidade social de muitas instituições envolvidas. Considerando, neste desenrolar, que cinge na articulação das instituições, considerou-se relevante a advertência de Douglas North, no papel das instituições e a necessidade de articulação entre si, assim como a relevância na conduta dos indivíduos na instituição como peças importantes no processo de negociação dos acordos, olhando para ações implementadas na realidade moçambicana. Como proposta, na última seção, emergem como alternativa para o desenvolvimento nacional as Parcerias Público-Privadas em Infraestrutura (PPPI). Destaca-se nesta seção a gênese das (PPPI) a partir das organizações híbridas, explorando-se as experiências que transpareceram a seriedade no uso deste modelo, ao demonstrar, com isso, o sucesso em países desenvolvidos e em vias de desenvolvimento e hoje os países emergentes. Um modelo que auxilia a fragilidade dos orçamentos do Estado, e atua com o objetivo de assegurar serviços de qualidade com melhoramento na educação, saúde, saneamento básico, habitação condigna. A ideia de parceria público-privada surge diante de vários fatores que impedem que o Estado seja provedor de bem-estar social, seja responsável em repor as infraestruturas econômicas na sociedade. No sexto capítulo, a metodologia, e no sétimo capítulo, as considerações finais.

## 2. CONTEXTUALIZAÇÃO INTERNACIONAL E NACIONAL

Neste capítulo procurar-se-á inserir o tema de pesquisa nos contextos internacional e nacional a partir da década de 1990. O período que marca as grandes transformações que se refletiram em grande parte na administração pública em todos os países, resultando em reformas administrativas e do Estado. Nesse âmbito, o contexto nacional envolverá as grandes transformações endógenas e exógenas na administração pública.

### 2.1 CONTEXTO INTERNACIONAL

A grande crise do petróleo, em 1973, pós-Segunda Guerra Mundial, marca as grandes transformações no mundo. A crise política e econômica, por sua vez, culminou com uma profunda recessão, combinada com a baixa taxa de crescimento e altas taxas de inflação. Nessa sequência de casos ora indicados, as ideias neoliberais passaram a ganhar terreno. Assim, a Nova Administração Pública (NAP) desenvolveu-se de forma prática, na Inglaterra, com a eleição de Margaret Thatcher, em 1979, e nos Estados Unidos, com a eleição presidencial de Ronald Reagan em 1980 (ANDERSON, 1995, p. 1).

Na Inglaterra, esse programa neoliberal resultou da colaboração dos *think tanks*, que foram considerados os formuladores de políticas e estudiosos das organizações de pesquisa e de análise de políticas públicas. Portanto, o primeiro mandato do Thatcherismo teve como soluções monetaristas básicas o fim do controle do comércio, a formação de conselhos de preços, a terceirização do setor público, a inibição dos sindicatos e a extinção dos conselhos metropolitanos. A política neoliberal desenvolvida pelos *think tanks* no Reino Unido, ao longo do período em que o Thatcherismo esteve no poder, teve como maior preocupação a redução dos gastos e do papel do Estado na área social e a privatização dos serviços. Por sua vez, o Estado dava maior atenção às necessidades populacionais, dando espaço para “as organizações filantrópicas” atuarem em setores poucos atraentes para o mercado (PAULA, 2005, p. 39).

Na nova política econômica, foram definidas as seguintes medidas organizacionais e administrativas que caracterizam a Nova Administração Pública: a) descentralização do aparelho de Estado, que separou as atividades de planejamento, e de execução do governo; b) transformação das políticas públicas em monopólio dos ministérios; c) privatização das estatais; d) terceirização dos serviços públicos, regulação estatal das atividades públicas conduzidas pelo setor privado; e) uso de ideia e ferramentas gerenciais advindas do setor privado (PAULA, 2005, p. 47).

Enquanto isso, nos Estados Unidos, segundo Anderson (1995, p. 2), a “prioridade neoliberal era mais de competição militar contra a União Soviética”. Portanto, o objetivo principal do governo era traçar estratégias para derrotar a economia soviética. Isso se tornou prioritário, em vez da adoção de políticas voltadas para o bem-estar da população, como na Europa. Aponta, ainda, que as mudanças econômicas do governo Reagan “tinham como princípio a redução dos impostos a favor dos ricos, elevou as taxas de juros e aplastou a única greve que seria de sua gestão”. Assim, essas mudanças transformadoras da política econômica desenvolvida na Europa, América do Norte e em outros países culminaram com a integração de um novo modelo de gerencialismo estatal. Nessa transformação, o Estado passou a ter o papel de regulador



de contratos e provedor de direitos sociais dos desempregados no sentido de se atingir o bem-estar social (PAULA, 2005, p. 45).

No contexto internacional, surgiram várias denominações, dentre elas: *Managerialism* (POLLIT, 1990); *New Public Management* (HOOD, 1991); *Market-Based Public Administration* (LAN; ROSENBLONOM, 1992); *Post-Bureaucratic Paradigm* (BARZELAY, 1992); *Entrepreneurial Governmental* (OSBORNE; GAEBLER, 1992). Portanto, são diferentes termos, mas com o mesmo significado. Trata-se da administração pública gerencial, que chega para substituir, de forma progressiva, o modelo burocrático, considerado tradicional e ineficiente (HUGHES, 1998, p. 52). Portanto, a *New Public Management*, ou a Nova Administração Pública, é o novo paradigma que emergiu como alternativa para o setor público, ao adotar práticas do setor privado, práticas que eram consideradas eficazes para o seu desenvolvimento. É um modelo que envolve todo o sistema organizacional com estrutura que identifica a estratégia de gestão (HUGHES, 1998, p. 53-55).

Compreendia-se que esse novo paradigma traria uma visão do futuro para as organizações, sejam elas privadas ou públicas. Trata-se da substituição do modelo considerado de administração pública tradicional, qualificado como ineficiente pelo modelo gerencialismo. As transformações desenvolvidas na economia mundial culminaram com uma nova forma de administração pública no sistema capitalista. É nesse contexto que os vários princípios emergiram (privatização, descentralização), com o intuito de impor uma nova visão de gestão em um Estado mínimo.

### 2.1.2 Gerencialismo

O gerencialismo surgiu como prática nos países desenvolvidos e, ultimamente, começou a ser implantado nos países subdesenvolvidos. A sua gênese parte de um princípio de rejeição à administração pública tradicional. Para autores como Hughes (1998) e Paula (2005), o modelo tradicional é caracterizado por uma administração acima do controle de liderança, baseada numa estrutura hierárquica rigorosa, com permanência do corpo administrativo. Portanto, é uma liderança movida por interesses da coisa pública, servindo a uma parte do governo sem contribuições na política societal. Assim, passa a haver a necessidade de uma nova concepção, que considere as relações Estado-sociedade e permita a participação do cidadão.

A administração acima do controle levou à necessidade da reestruturação da administração pública. Corroborando a ideia de Hughes (1998), Drucker (1981), ao destacar o processo de mudanças no setor público, critica as organizações burocráticas pelo fato de elas não valorizarem a cultura do chamado *management*, que traz, assim, a ideia de reduzir os níveis de hierarquização, delegando os poderes aos trabalhadores.

As críticas desenvolvidas nas organizações geraram a dispersão do *management*. Elas se basearam na postura das organizações burocráticas definidas por Weber (1969), na sua obra *Economia y sociedad*, que sustentava ser o modelo burocrático o “tipo ideal”. Este tinha como fundamentos o domínio racional-legal, o formalismo, a impessoalidade e a administração profissional (WEBER, 1969, p. 5).

Drucker (1981), como crítico fundamental das organizações, defende a descentralização e o *empowerment*, que são duas das características do gerencialismo, em que ocorre a alocação do

poder aos gestores, isto é, eles têm autonomia na tomada de decisões, o que diminui a burocratização vivida no modelo tradicional. O pensamento ora defendido permite realçar que os gestores são vistos como capazes de selecionar as alternativas adequadas para cada problema e definir soluções que possam estar de acordo com cada problema. Paula (2005, p. 56) destaca que o gerencialismo ganhou espaço no mundo e descreve algumas crenças básicas desse modelo: progresso social; aumento da produtividade econômica; aplicação da informação; autonomia dos gerentes; desenvolvimento da sociedade de mercado livre e racionalização das atividades grupais. Ainda em relação ao modelo gerencial, Ferlie e outros autores (1999), identificam em defesa da política econômica do governo britânico, quatro princípios básicos que o caracterizam:

- a) O impulso para a eficiência, equiparando o setor público à gestão privada, considerada eficiente. Nesse sentido, o aspecto essencial é a rotatividade dos gestores e a aposta no crescimento do poder dos administradores gerencialistas, que seriam capazes de substituir os especialistas nos cargos de comando. Destaca-se, ainda, a intensa responsabilidade dos gestores, aos quais é atribuído o poder decisório no comando estratégico das organizações;
- b) *Downsizing* e descentralização, princípio que se caracteriza pela flexibilidade, criação de organizações de compra, separadas das atividades e responsabilidades do setor público. Aposta na descentralização para dar autonomia ao gestor na tomada de decisões;
- c) A busca de excelência fundamentada nos princípios da escola de relações humanas da teoria administrativa enfatiza a cultura organizacional. Esse princípio diz respeito à valorização da gestão de mudanças e inovação e da gestão do comportamento das pessoas nas organizações.
- d) Orientação para o serviço público. Trata-se de um modelo misto entre a tecnologia de gestão dos setores público e privado, no qual os gestores públicos adotam práticas gerenciais para satisfazer às necessidades do cidadão. Esse princípio refere-se à definição de políticas que garantam a participação popular e a constante avaliação dos serviços públicos.

Sem esgotar os princípios da cultura do *management*, Paula (2005, p. 57) traz, para além do mercado livre destacado (HUGHES, 1998; FERLIE et al., 1999), a visão do “indivíduo como auto empreendedor; o culto de símbolos e figuras emblemáticas, como palavras de efeito (inovação, sucesso, excelência), gerentes heróis; o culto da excelência como forma de aperfeiçoamento individual e coletivo; crenças em tecnologias gerenciais que permitem racionalizar as atividades organizadas grupais”.

Ferlie et al. (1999, p. 24) citam o pensador Laughlin (1991) como um dos opositores da política administrativa, quando destaca que o gerencialismo tem seu fundamento ideológico baseado no mercado, e invadiu as organizações do setor público previamente imbuído de valores da contracultura. Indo de encontro ao pensamento de Laughlin, Ferlie e outros autores (1999), apoiam-se nas ideias de Ashburner et al. (1994), que, de forma contrária, entendem que o gerencialismo como modelo híbrido traz valores fundamentais ao serviço público. De acordo com essa ideologia, que é representada como um campo complexo no âmbito das ciências sociais, do ponto de vista organizacional, considera-se o gerencialismo “como um sistema de pensamento

ideológico caracterizado pela importação de ideias geradas em áreas do setor privado para o setor público.” (FERLIE et al., 1999, p. 25-26).

Mas é importante realçar que essa iniciativa gerencialista constitui uma estratégia de rejeição ao Estado intervencionista de bem-estar social. Na sociedade contemporânea, os discursos vêm ditando outra visão do mundo. Desenvolvem-se críticas vindas dos antiglobalização sobre as ações desastrosas da privatização e da concepção mercantilista. Pelo que na concepção de Max Weber (1991), “não se pode transferir um *éthos* guiando uma conduta profissional particular à outra conduta. Assim, o *éthos* do burocrata e o do homem de negócios não é compatível, pois eles pertencem a universos sociais diferentes” (CHANLAT, 2002, p. 3).

O gerencialismo na sociedade contemporânea vem demonstrando fraqueza na gestão pública, como argumenta Dunlop (2010), ao destacar na sua reflexão que o controle de metas e resultados representa mudanças profundas e rápidas. Argumentando, ainda, que a evolução da Nova Gestão Pública (NGP) é fundamental para a análise contemporânea da política social na administração pública, onde dois temas dominam esta evolução: a) o contínuo re-ajustamento entre as redes, mercados e hierarquias; b) a busca de novas formas de legitimidade (a re-posição da relação entre o usuário/cidadão provedor e o Estado). Nesse processo, Dunlop (2010, p.327) demonstra que o gerencialismo constitui uma ameaça nas sociedades perante a “responsabilidade democrática”, acreditando que atualmente o gerencialismo se resume a uma “revolução silenciosa”, que com o tempo trará graves consequência do bem-estar social nos próximos anos na Europa, enquanto nos países subdesenvolvidos ainda procuram adaptar-se a esse modelo desde a década de 1990. Nisso Chanlat (2002, p. 2) observa que o modelo privado tem “invadido amplamente as escolas, as universidades, os hospitais, as administrações, os serviços sociais, os museus, os teatros, até as igrejas, os gestores constituem um grupo influente”. Infelizmente, foi nesse insondável modelo, que muitos países emergentes e subdesenvolvidos redefiniram as políticas de gestão.

## 2.2 CONTEXTO NACIONAL

Moçambique é um país situado na costa oriental da África Austral, membro da *Southern African Development Community* (SADC), da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e da *Commonwealth*. Na contemporaneidade, apresenta um crescimento socioeconômico significativo, após ter atravessado três momentos consideráveis de grande batalha para a sociedade moçambicana: o primeiro, da ocupação colonial entre os séculos XV e XX; segundo, da luta armada contra a ocupação colonial, iniciada em 1964, luta que culminou com a proclamação da independência em 1975, quando o índice de analfabetismo no país era de 90%. O terceiro momento foi marcado por uma sangrenta guerra civil, que durou 16 anos, entre o Movimento de Resistência Nacional (RENAMO) e o Governo da FRELIMO. Essa guerra só teve fim com a assinatura do acordo geral de paz em 4 de outubro de 1992, em Roma, na Itália. Esse acordo foi um marco na reconstrução nacional, nomeadamente nas mudanças econômicas e políticas, já iniciadas na década de 1990, da reabilitação das infraestruturas destruídas pelo colonialismo e pelas guerras internas em seguida à reforma constitucional. Em 1994, foram realizadas as primeiras eleições gerais (presidenciais e legislativas) multipartidárias<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> [http://www.girafamania.com.br/africano/materia\\_mozambique.historia.html](http://www.girafamania.com.br/africano/materia_mozambique.historia.html)

No último parlamento de um só partido, havia-se aprovado a Lei nº 3/94, sobre os Municípios Distritais e Municípios Rurais, no âmbito do Programa de Reforma dos Órgãos Locais (PROL)<sup>2</sup>, pela Assembleia da República. Esse programa foi implementado para definir o quadro legal e institucional dos órgãos locais. Razões diversas à revogação da Lei nº 3/94<sup>3</sup> e a aprovação da Lei nº 2/97<sup>4</sup>, que, contrariamente à Lei anterior, limitava a autarcização apenas para os aglomerados urbanos. Assim, foram aprovadas 33 autarquias, para as primeiras eleições autárquicas, pois tratavam de 23 cidades e 10 vilas. Nesse contexto que se desenvolve o plano de reforma do Estado e da administração pública, no qual se insere o programa de reforma dos órgãos locais, instituído por meio da Lei 2/97, que representou os primeiros passos da descentralização no país. Portanto, a descentralização teve impacto notável com o fim do poder de decisão monopartidário.

No sistema multipartidário, desenham-se grupos de pressão no âmbito da elite política, que tornam as estratégias de implementação da descentralização descontínua, alimentando, por sua vez, a ineficiência e a incapacidade de gestão. Essa descontinuidade é, por outro lado, definida pela falta de recursos financeiros e humanos capazes de inovar, empreender e gerir mudanças impostas pela globalização, atrasando mais a descentralização, o que leva a um impasse. Segundo realçaram Chichava e cols (1999) e Soiri (1999), os conflitos desencadeiam-se no seio dos partidos, tanto na fase de definição das políticas como na implementação da descentralização. Para este trabalho, foram considerados os órgãos locais como os indicados no quadro 1, apresentando o nível de competência pelo Decreto nº 11/2005 de 10 de junho, que regulamenta a Lei nº 8/2003, de 19 de maio, que institui o quadro legal dos órgãos locais do Estado e estruturação da governação local. Visando estabelecer o prosseguimento da construção de uma administração pública para o desenvolvimento e apresentando novos princípios e normas de organização, competências e funcionamento dos órgãos locais do Estado, a nova Lei 8/2003 trouxe mudanças nas competências dos órgãos locais, e como atores da descentralização.

Lei 8/2003 <sup>5</sup>	Competências
Governo Provincial	Representar na província a autoridade central da administração do Estado; dirigir o Governo provincial, supervisionar os serviços da administração do Estado na Província; dirigir a preparação e execução, controlar o programa do governo, traçar o plano económico e social e o Orçamento do Estado na província; orientar a elaboração das propostas do plano e orçamento da província e do respectivo balanço

<sup>2</sup> CISTAC (2001, p. 33). Após a verificação do excesso de centralismo no sistema de administração pública, foram implementadas as reformas políticas, económicas e sociais em 1987, consolidados por um Programa de Reabilitação Económica – PRE e pela adoção da nova Constituição da República de 2 novembro de 1990, abrindo espaço favorável para a inserção da descentralização em Moçambique e conseqüentemente o fim da guerra civil e a assinatura de acordo de paz, que foram fatores preponderantes para as reformas.

<sup>3</sup> CISTAC (2001, p. 34-35) cita a polémica da Lei nº3/94, de 13 de setembro, da República de Moçambique, em torno da questão da inconstitucionalidade na interpretação do Cap. IX da Constituição da República em epígrafe, Órgãos Locais do Estado-OLE. E pelo fato de não contemplar a criação de Municípios, mas sim somente os OLE, vistos como uma pessoa coletiva distinta dos Municípios.

<sup>4</sup> Artigos 1 e 5 da Lei nº5/97, de 28 de maio

<sup>5</sup> Lei 8/03 no artigo 58, de 19 de maio, decreta o Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado – RLOLE, estabelecendo normas de organização e competências e funcionamentos dos órgãos locais. E com aquiescência o Boletim da República, 2º Suplemento, I Série, Nº 23-Decreto nº 11/2005, de 10 de junho, consagrou os princípios de desconcentração e desburocratização na administração pública, visando descongestionar as atividades centrais e aproximar os serviços públicos das populações.

	<p>de execução; apresentar relatórios periódicos ao presidente da República sobre a governação e vida socioeconômica e cultural da província; decidir sobre questões de gestão dos recursos humanos do Estado pertencentes ao quadro de pessoal provincial; orientar e acompanhar a concepção e implementação de atividades dos agentes da cooperação internacional na província; criar unidades de prestação de serviços de saúde primários, bem como escolas primárias de ensino geral; tomar providências e dirigir as instruções adequadas ao comandante provincial da polícia da República de Moçambique, no âmbito da preservação da ordem e segurança públicas; determinar medidas preventivas ou de socorro, em casos de iminência ou ocorrência de acidente grave ou calamidade, mobilizando e instruindo os serviços de defesa civil públicos ou privados, em particular militares e paramilitares; praticar atos administrativos e tomar decisões indispensáveis, sempre que circunstâncias excepcionais urgentes, de interesse público o exijam, devendo solicitar, logo que seja possível, a ratificação pelo órgão normalmente competente; despachar com os diretores provinciais e com outros quadros de direção e chefia, que no âmbito da estrutura integrada, verticalmente hierarquizada, se subordine diretamente ao Governador Provincial; exercer outras competências atribuídas por lei.</p>
Administração Distrital	<p>Representar a administração central do Estado no território do respectivo distrito; concorrer para a consolidação e reforço da unidade nacional e promover o desenvolvimento socioeconômico no território do respectivo distrito; concorrer para a consolidação e reforço da unidade nacional; promover a participação das comunidades e das autoridades comunitárias nas respectivas atividades de desenvolvimento econômico, sociais e culturais locais; superintender na execução dos programas e planos econômicos e sociais do governo definido para o respectivo destino; realizar as diligências necessárias para a colocação entre os serviços públicos do distrito, de acordo com administração, instruções dos respectivos membros do Governo ou outros superiores hierárquicos; coordenar as ações de prevenção, proteção e defesa civil da população, mormente na iminência ou durante a ocorrência de calamidades naturais, em colaboração estacionadas no distrito, bem como a sociedade civil; conferir posse aos diretores de serviços distritais, chefes de postos administrativos e outros funcionários públicos que exercem funções de chefia, nomeados pelo Governador provincial; propor a criação e extinção dos serviços distritais ao Governador provincial; orientar e acompanhar a implementação das atividades dos gerentes de cooperação internacional no território do distrito; prestar informação no Governo provincial e aos órgãos centrais do Estado.</p>
Posto Administrativo	<p>Promover e organizar a participação das comunidades locais na solução dos problemas locais; zelar pela manutenção da ordem e tranquilidade pública no respectivo território; promover o desenvolvimento de atividade econômica, social e cultural, estimulando a ocupação de todos os cidadãos capazes, priorizando as camadas mais vulneráveis; assegurar a análise das reclamações e sugestões dos cidadãos, dando soluções àquelas que são da sua competência e remetendo as que não sejam para os níveis competentes; fazer reuniões públicas sempre que for necessário para dar informações, auscultar as comunidades locais sobre a vida destas, recolher sugestões sobre o funcionamento da administração e promover a educação cívica; prestar contas de execução das tarefas emanadas dos órgãos de escalões superiores.</p>
Órgão da localidade	<p>Promover, as ações de desenvolvimento econômico, social e cultural da localidade, de acordo com o plano econômico e social do governo; mobilizar e organizar a participação da comunidade local na resolução dos problemas sociais da respectiva localidade.</p>

Quadro 1 – Atores da descentralização no Poder local.

Fonte: Boletim da República, 2º Suplemento, I Série, Nº 23 Decreto nº 11/2005 de 10 de Junho, Lei 8/03 do artigo 58, de 19 de maio, decreta o Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado – RLOLE.

O Governo Moçambicano, no âmbito de cooperação internacional, tem apoios de doadores, os chamados G19, ou Parceiros de Apoio Programático (PAPs), que são: Alemanha, Áustria, Banco Africano de Desenvolvimento, Banco Mundial, Bélgica, Canadá, Comissão Europeia, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Holanda, Irlanda, Itália, Noruega, Portugal, Suécia, Suíça e Reino Unido. Países e instituições que contribuem para apoiar o orçamento do Estado e o desenvolvimento em Moçambique. A pesquisa feita pela Awepa (2009) destaca algumas falhas sobre a governação e economia. Ao constatar que a afetação dos recursos não corresponde à disparidade regional entre norte-sul e urbano-rural, assim como a volubilidade do gênero, saúde, nutrição e água. Pelo que a maior priorização para esses doadores é de que a aplicação dos recursos financeiros devia ser para as áreas mais afetadas. Um dos representantes declarou que “o crescimento ainda não se reflete suficientemente no quotidiano em Moçambique para o cidadão comum”. Portanto, como financiador do processo de reformas em Moçambique, as preocupações vêm sendo apontadas pela revisão conjunta, ao constatar que, “em termos de descentralização, os conselhos consultivos distritais foram criados, mas não suficientemente depressa para alcançar a meta”. Essa declaração emerge porque se verificou que parte do orçamento foi descentralizada, mas com o maior controle no nível central e provincial. Nisso, os doadores apontam a falta de transparência na afetação dos fundos de desenvolvimento do distrito. Assim como são apontadas falhas no cumprimento das metas, argumentando que, no nível de desenvolvimento econômico, o grosso do que se esperava alcançar não foi atingido. Por exemplo, esperavam-se 70% de manutenção de rede de estradas em 2008, mas só 67% foram alcançados. Aconteceu o mesmo na agricultura, onde o projeto de expansão da irrigação e atribuição de títulos de terra às comunidades não teve a velocidade desejada (AWEPA, 2009, p. 2).

Designa-se no relatório de AWEPA (2009) que os doadores têm o lado negativo de imposição na estratégia de funcionamento. Assim como, se realça que as metas alcançadas com o apoio internacional não tiveram efeitos positivos, porque vem crescendo cada vez mais a percentagem da desigualdade econômica e social em Moçambique, e de conflitos entre partidos, como descreve Soiri (1999):

Relativamente às políticas da descentralização, o relatório defende que a presente falta de consenso político entre o partido no poder, a FRELIMO, e a principal força da oposição, a Renamo, limita seriamente o processo de descentralização e o papel dos atores locais. É opinião mais ou menos generalizada que a principal razão que impediu um processo de descentralização democrática, conforme inicialmente planejado, foi o receio por parte do governo de pôr em causa a unidade nacional e territorial de Moçambique e de perder o controlo sobre os recursos naturais e econômicos do país. Contudo, ainda que modesto, o presente processo de descentralização é amplamente considerado como uma via de reforço da democratização política em Moçambique e de abertura a uma futura partilha do poder (SOIRI, 1999, p. 2).

Apesar de não visível à reconstrução do país, desenvolveu-se um esforço no sentido de conceder o poder real aos atores da descentralização, no sentido de terem mais autonomia na sua atuação. Os recursos financeiros repassados aos órgãos locais, no valor de 7.000.000,00 Mt (sete milhões de meticais), que corresponde a aproximadamente R\$504.307,80 (quinhentos e quatro mil trezentos e sete reais e oitenta centavos), são destinados ao Fundo de Investimentos de Iniciativa Local (FIIL), fundo atribuído do Orçamento de Investimento de Iniciativa Local

(OIIL<sup>6</sup>), recursos concedidos de forma a tornar real a descentralização, com o intuito de seguir na prática com a política de combate à pobreza distrital, consolidando a planificação participativa do desenvolvimento dos distritos. Portanto, o FIIL, na sua concepção, passou a denominar-se Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD)<sup>7</sup>.

Nessa perspectiva, há falta de consenso nas estratégias, pois a oposição, a Renamo, considera este FDD gestão “populista de Guebuza”, referindo-se à promoção de campanhas eleitorais do Presidente da República. Alega, ainda, que a população não se beneficia desses fundos e ressalta a má gestão dos órgãos consultivos. Portanto, são discursos do líder partidário da Renamo, que, pautados na observação em estudos de Chichava e cols. (1999), atijam conflitos, dificultando a continuidade da implementação das ações do governo. Mas, segundo o Presidente da República, Armando Guebuza, realça, em relação ao FDD, que “a nossa aposta é produzir mais comida e emprego, para combater a pobreza absoluta”<sup>8</sup> e que “este dinheiro não é do uso dos administradores, mas sim é para melhorar a vida das comunidades”. Com esse discurso, deixa-se transparecer para as populações o rigor da implementação do FDD, distanciando-se da oposição na tentativa de destabilizar às comunidades.

### 2.3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Nesta seção ter-se-á como destaque o quadro teórico, considerado importante para os pesquisadores o posicionamento teórico, por ser um encaminhamento que dá a noção da realidade social. Reconhecendo que existem outras visões paradigmáticas construídas por Burrell e Morgan (1979), que trazem para as organizações diferentes escolas de reflexão: a funcionalista, a estruturalista, a humanista e a interpretativista, com maior preocupação na abordagem da realidade social, nesta tese tomar-se-á como estratégia a teoria institucional, que, desde a década de 1990, vem ganhando espaço nas pesquisas no mundo, caso específico do Brasil. Uma teoria que demonstra a maior preocupação na busca da melhor forma de se organizar, e de entender as relações institucionais na criação diferenciada de competências, definindo o caráter de organizações em relação às demais existentes no mercado (Caldas et al., 2005).

Portanto, na visão múltipla sobre pressões externas e internas nas organizações, é proposto por Carvalho (2003) o debate no âmbito da teoria institucional, buscando mecanismos que valorizem a análise nas diferentes instituições sobre pressão endógena e exógena para o funcionamento do Estado. Assim como na implementação das diferentes políticas para o fortalecimento do poder local em prol do desenvolvimento, ancorado no combate à pobreza em Moçambique, isso porque a facticidade nas organizações abre espaço para a gestão da diversidade (sociocultural, étnica, econômica e linguista), a que os moçambicanos se subordinam

---

<sup>6</sup> OIIL (Orçamento de Investimento e Iniciativa Local), aprovado através da Lei 12/2005, de 23 de dezembro de 2005, o orçamento de Estado para 2006. Esse Orçamento tende à redução da pobreza absoluta, com vistas à estabilidade macro-econômica e à qualidade de vida das populações.

<sup>7</sup> No FDD (Fundo de Desenvolvimento Distrital), segundo o artigo 1º do Decreto 90/2009 do Conselho de Ministros, se destaca o Distrito como uma instituição pública dotada de personalidade jurídica com autonomia administrativa e financeira. Com isso, vem em alternância ao FIIL (Fundo de Investimentos e Iniciativa Local), na essência essa denominação tem de novo a terminologia, mas os objetivos são os mesmos na busca de satisfação básica das comunidades locais, mediante empréstimos reembolsáveis.

<sup>8</sup> Informação disponível no site [http://macua.blogs.com/moambique\\_para\\_todos](http://macua.blogs.com/moambique_para_todos) do dia 30-04- 2008 e acesso no dia 15 de dezembro de 2010.

e em que se sustentam como instituição. Corroborando, North (2001) vê as instituições como sistema contendo regras de interação para com a sociedade, e são formalmente idealizadas pelo homem com meio propício de interação humana. Essa interação humana é configurada em vários contextos: político, social e no âmbito econômico. As instituições se configuram de tal modo que a sociedade evolui com o tempo, e para sua compreensão é fundamental entender o seu processo histórico.

Nesse propósito, Carvalho (2003) reconhece ainda que as instituições afetam o desempenho da economia e que a atuação na economia se deve a mudanças no sistema. No entanto, nem a teoria econômica decorrente, nem a história mostram sinais de apreciação do papel das instituições no desempenho econômico, isso porque nunca houve uma estrutura política e histórica da economia. Será em torno dessa teoria que a questão da descentralização como caleidoscópio se debruçará, analisando as políticas e o funcionamento dos diferentes mecanismos de gestão, e o fortalecimento dos poderes locais na sua atuação. Incorporar valores culturais simbólicos como dimensões que explicam a realidade de um determinado grupo de organizações. Por sua vez, essa ação “permite um delineamento mais preciso da configuração de uma área específica das atividades e assim, a elaboração e a implementação de políticas públicas mais apropriadas para o desenvolvimento de setores específicos que concorram para o desenvolvimento local” Carvalho (2003), afirma ainda que:

A teoria institucional recoloca a presença de diferentes racionalidades no espaço organizacional, para além da racionalidade limitada de Herbert Simon, absolutizada pelas teorias advindas da economia como a Teoria de Custos de Transação sem, no entanto, desprezá-la. Os valores compartilhados no ambiente também passam a compor a análise das organizações, eliminando o espaço para exegese não científica onde as abordagens tradicionais não conseguem dar respostas (CARVALHO, 2003, p. 40).

Percebida a atuação da teoria institucional nos aspectos racionais, e as explicações no âmbito da dimensão sociocultural, considera-se importante para o tema em destaque porque, diante da diversidade étnica e cultural, permitirá explicar o que pode estar por de trás dos conflitos políticos, e das influências do poder tradicional, assim como na inserção dos gestores públicos na governação local, o que pode impactar no processo de implementação da descentralização no país. Pelo que as instituições constituem um ponto de princípio visto por North (2001), que garante a exegese dos diferentes estágios de desenvolvimento, para um crescimento econômico obedecendo a certa lógica de poder.



### 3. DESCENTRALIZAÇÃO NO ESTADO UNITÁRIO E ATUAÇÃO DOS PODERES LOCAIS EM MOÇAMBIQUE NA REDUÇÃO DA POBREZA

A descentralização é o modelo que vem sendo implantado desde o século XX. A sua inserção veio contribuir com a “internacionalização econômica”, ao reduzir, de forma significativa, o poder do Estado centralizador na sua intervenção, permitindo que os governos locais tenham espaço de atuação (Watts, 1999). Far-se-á a abordagem da descentralização e a inserção dos poderes locais nessa gestão e a sua estrutura. Mas, antes de se debruçar sobre a questão em epígrafe, procurar-se-á trazer algumas reflexões sobre o Estado no capitalismo, com o destaque do Estado como regulador de leis de funcionamento na sociedade e a sua relação, especificamente o seu papel numa sociedade de mercado. Analisar em seguida algumas das formas ou tipos de Estado, no âmbito da implementação da descentralização, com o objetivo de analisar o seu sentido peculiar do Estado unitário no âmbito da descentralização na sociedade contemporânea dominada pelo sistema capitalista.

#### 3.1 ESTADO

O Estado emerge como uma organização, com soberania na governação de um povo dentro de um determinado território. Na sociedade contemporânea, vem perdendo sua autonomia de gestão, de regulador da sociedade, e de promovedor do bem comum. Fazendo refluir à direita a irracionalidade do conservadorismo, invectivando o intervencionismo do Estado, como causa de todos os males (Teixeira, 1983). Nesta seção procurar-se-á dar a percepção do papel do Estado na sociedade capitalista, partindo do princípio de que o homem na sociedade contemporânea vive à sombra do Estado. Pois, tudo o que o homem pretende obter seja individualmente ou em grupo, não é livre das sanções e do apoio de Estado. Citando: “É impossível não deixar estar interessado naquilo que o Estado faz, mas não é possível deixar de ser afetado por isso” (Miliband, 1970, p. 11).

Nesse propósito, entende-se que o “Estado parece deter a chave para o desenvolvimento econômico, para a segurança social” (Carnoy, 1988, p. 9). A questão que parece estar em aberto na relação de, ou não, o Estado deter a chave para desenvolvimento, parte da concepção de Gramsci, quando realça que o Estado é o centro das atenções para compreender a aceitação da “sociedade de classe pelas classes subalternas”. Porque a sua ideia básica era a de considerar o Estado no âmbito de uma hegemonia, com caráter de dominação (Buci-Glucksmann, 1980, p. 74).

No entanto, Marx, Engels e Lenin consideram uma observação falseada, porque consideram que a análise de Estado parte da compreensão de relações sociais e de natureza da produção capitalista, e não resultante da hegemonia capitalista, como se afirma em Gramsci. Nessa discussão, Carnoy (1988) considera o estruturalismo e a lógica que se constrói no entendimento do Estado que compõe a natureza de classe estruturada nas relações humanas. Pelo que:

A função do Estado é ideológica - repressiva, mas sua natureza de classe é estruturada pelas relações econômicas fora do Estado. Ao mesmo tempo em que o Estado, para cumprir seu papel de classe, é necessariamente relativamente autônomo frente a essas relações econômicas sociedade civil, ele é também o lugar onde o(s) grupo(s)

dominante(s) organiza(m) as frações concorrentes da classe capitalista em classe-dominante (hegemonia) (CARNOY, 1988, p. 12).

Poulantzas (1977) defende a ideia das “relações de classes” que se complementam na construção do Estado capitalista, ao afirmar que:

A legitimidade deste Estado está agora baseada, não na vontade divina implicada no princípio monárquico, mas no conjunto dos indivíduos-cidadãos formalmente livres e iguais, na soberania popular e na responsabilidade laica do Estado para com o povo. O próprio povo é erigido em princípio de determinação do Estado, não enquanto composto por agentes da produção distribuídos em sociais, mas enquanto massas de indivíduos – cidadãos, cujo modo de participação em uma comunidade política nacional se manifesta no sufrágio universal, expressão da vontade geral (POULANTZAS, 1977, p. 119).

Dessa forma, o Estado no capitalismo constitui uma arena de conflitos de classe, na medida em que as relações são estruturadas de relações de classes sociais inerentes ao modo de produção capitalista, segundo Althusser (1998). Nessa ótica, a visão de Althusser (1998) e de Poulantzas (1977) não foge da ideia de uma classe dominante sobre outra, na medida em que os detentores dos meios de produção acabam influenciando a atuação do Estado, portanto, a sociedade política acaba sendo um Estado dominante, como Gramsci defende.

Contudo, o enfoque dos “naturalistas” (Locke, Rousseau, Hegel, Marx e Engels) sobre a sociedade aparece reforçando a concepção das relações de classe para um olhar da existência do Estado, considerando, com isso, a sociedade civil “como o reino da ordem sobre um estado de natureza, no qual os homens encontravam-se em algumas sociedades pré-estatais”. Nesse sentido, a questão política vem depois das relações econômicas, isto é, segundo argumentam Marx e Engels, que o “Estado, a ordem política, é o elemento subordinado enquanto que a sociedade civil, o domínio das relações econômicas, é o elemento decisivo” (Carnoy, 1988, p. 91-92).

Em Gramsci, surge uma nova forma de ver e de se posicionar nas relações desenvolvidas no mundo a partir da visão de “superestrutura” de Marx, que, de forma empolgada, vê a sociedade civil como a estrutura que domina a superestrutura o Estado. Portanto, a sociedade civil é a que estabelece a organização e define os objetivos do Estado, reconhecendo, sim, o Estado no âmbito das relações internacionais como sendo o elo com outros países e que define as fronteiras nacionais. Nesse confronto de ideias em que se definia o Estado detentor da chave para o desenvolvimento econômico, demonstra-se que o “Estado = a sociedade política + a sociedade civil”, portanto a concepção de Estado parte da relação entre a sociedade política e a sociedade civil (Carnoy, 1988, p. 99).

É importante destacar que, na visão de Gramsci, a sociedade política é constituída pelas instituições políticas no seu sentido restrito e pelo legado constitucional coercivo, enquanto que a sociedade civil é constituída pelas esferas privada e econômica imbuídas de ideologia, que exercem um domínio na sociedade política. Essa composição faz diferença na visão atual de sociedade civil, na medida em que traz uma ideia conjuntural e ao mesmo tempo de domínio sobre a outra, representando com isso um Estado ampliado. Portanto, Gramsci, apesar de beber de Marx, diferencia-se pelo fato de construir um bloco hegemônico no âmbito não só de dominação, mas também como uma estratégia de liderança, enquanto o seu progenitor faz

distinção entre o Estado e a Sociedade Civil e insere neles, uma relação de dominação e de separação de classe (Gramsci, 1988, p. 97).

De forma crítica, Neto (1988) demonstra que Hegel, assim como Marx, negligenciou a inter-relação entre o Estado e a Sociedade Civil, como constituído de classes sociais e a família no seu estado natural, ao considerar como organismo não organizado/ classe em si, em última análise, e que está ao dispor da classe dominante (organismo regulador organizado/ classe para si) o Estado, como uma classe pensante e que se organiza como uma classe. Nesse âmbito afirma que:

Karl Marx, partindo de Hegel, incluiu o conceito de que, enquanto Estado e Sociedade Civil de fato regulam as classes e a família, eles estão também, em última análise, sob o controle de uma ou de outra forma, de uma ou mais classe. Mas também propôs, originalmente, que esta regulamentação de classes e família servia ao interesse da classe que tinha o controle do Estado, e também indicou que esta regulamentação era obtida tanto por força, como por meio ideológico (NETO, 1988, p. 20).

Essa dicotomia marxista é criticada pelos antropólogos, quando percebem que na sua distinção classificam as classes sociais e a família como não tendo estrutura, demonstrando com isso que as classes sociais e a família têm uma estrutura simbólica e uma interação complexas (NETO, 1988). Percebe-se neste discurso que, apesar de Gramsci ter sido seguidor de Marx, contribuiu na elaboração de um plano de consenso, ao articular a dupla natureza no âmbito de uma conjuntura. Uma relação que, na sua essência, peca por considerar a orientação da Sociedade Civil, a que “não cria lealdade apenas para si mesma, mas também lealdade para o Estado”, seja no âmbito político, seja no âmbito econômico e social. Portanto, aqui a lealdade traz um sentido de dominação, de inserção e de um elitismo sobre o Estado, ao mesmo tempo em que “cria um elemento de retraimento para o indivíduo” na sua atuação no processo de produção (Neto, 1988, p. 23).

Nessa concepção de dominação, no exemplo dos EUA, usado por Carnoy (1988, p. 269), a chamada classe alta, que se torna instrumentalista na relação com Estado, é representada pelos detentores de riqueza e super-representantes das instituições fundamentais: bancos, universidades, fundações e agências reguladoras, judiciário federal, as forças militares, a *Central Intelligence Agency* (CIA) e *Federal Bureau of Investigation* (FBI). Portanto, uma posição que vem concordar com Gramsci quando considerava o Estado como hegemonia na posição dominante, pois, nos EUA, esta classe acaba formando o Estado, porque está numa posição de influenciador no ramo legislativo, no governo federal, nos governos estaduais e nos municípios. Poulantzas (1969), Gold, Lo e Wright (1975) classificam essas ideias instrumentalistas pelo fato de terem um discurso que traz ideias manipuladoras, de uma classe alta monopolista.

Corroborando Dahl (1989), citado por Miliband (1970, p. 13), considera-se que essa relação exercida pelos grupos de interesses passa por moldagem nas leis emanadas pelo governo. No caso do congresso americano, reflete os interesses privados, destacando que “o grande catavento do governo se volta para ir ao encontro dos ventos movediços de opinião”. Miliband (1970, p. 14) demonstra que essa forma de pensar e de agir apontada sobre o congresso americano veio dominar o mundo na Ciência Política, assim como na Sociologia Política. Pois, na vida política em outros países aderiram a essa ideia, afastando o pressuposto de que o Estado é uma instituição defensora de uma determinada classe na sociedade. Portanto, Miliband deixa

claro que não existem classes de interesses, mas sim “blocos de interesses cuja competição, é sancionada e garantida pelo próprio Estado, assegurando que o poder seja difuso e equilibrado e que nenhum interesse particular consiga pesar demasiadamente sobre o Estado”, descartando com isso a posição elitista na atuação do Estado.

Carnoy (1988) enrijece o poder do Estado em sociedade capitalista, destacando que o Estado é visto pelos críticos associados à Elmar Altvater<sup>9</sup>, que, na essência, veem o Estado com a função de reproduzir e, ao mesmo tempo, de expandir o capital nacional nos mercados mundiais, regulamentando o desenvolvimento capitalista fracionando através de política fiscal e monetária. Assim como Offe (1973), citado por Carnoy (1988, p. 62), em colaboração com os estudos desenvolvidos pela escola Elmar Altvater, avigora ao primar de que o “Estado se compõe de aparelhos institucionais, de organizações burocráticas e das normas e códigos formais e informais que constituem e regulamentam as esferas públicas e privadas da sociedade”. Nesse sentido, garante autonomia plena do Estado, e as diferentes formas de abordagem são de extrema relevância, porque permitem ter um olhar diferenciado da essência do Estado numa sociedade capitalista. No âmbito da gestão contemporânea, essas visões refletem a atuação dos diferentes países.

Nesse contexto, Offe (1984) reconhece o Estado como mediador independente da luta de classes inerente à acumulação capitalista, dando, com isso, a responsabilidade do Estado de organizar a acumulação capitalista dentro dos limites que lhe são impostos diante da legitimidade das massas trabalhadoras. Essa legitimidade é feita em termos materiais. Com essas afirmações, Offe dá relevância ao Estado, na medida em que as situações de crise capitalista na economia são consequentemente do Estado, uma vez que é no Estado que são moldadas todas as alternativas de reprodução, na qualidade de que “o Estado não defende os interesses particulares de uma classe, mas sim os interesses comuns de todos os membros de uma sociedade capitalista de classe” (Offe, 1984, p. 123).

Offe (1976) rejeita duas escolas no âmbito da natureza do Estado: o instrumentalismo – “teoria da influência” –, ao considerá-lo de controle direto das classes capitalistas, – e por influenciar o ramo executivo e legislativo do governo no âmbito da definição das leis que regulam a sociedade, e o estruturalismo – “teoria do constrangimento” –, que se desdobra na limitação estrutural e de desfuncionamento das instituições no âmbito político. Portanto, situações em que o Estado sofre influência elitista, fazendo com que Estado tenha “limitação estrutural de recursos possíveis de ação, falta de soberania nas instituições, no processo político, e que as instituições do sistema político não podem, em nenhum caso, com eficácia, tornarem-se instrumentos de qualquer interesse não capitalista”. Demonstrando, com isso, que essas ações desestruturam a ação do Estado porque criam conflitos internos e delimitam o Estado nas ações globais diante de crises do desenvolvimento capitalista (Offe, 1976, citado por Carnoy, 1998, p. 170).

Nesse contexto, O’Connor (1977), citado por Santos et al. (2007, p. 14), demonstra que o Estado capitalista desempenha duas funções, que por vezes são contraditórias: a de acumulação e de legitimação, que significa que o Estado deve criar condições para que haja lucro e acumulação de capital, criando condições para harmonia social. Por mais que o Estado objetive os princípios

---

<sup>9</sup> Elmar Altvater, professor da Universidade Livre de Berlim, Alemanha e a associação têm o seu nome.

do capitalismo, o Estado não pode de forma aberta agir favorecendo uma classe em detrimento do resto da sociedade. Nesse entendimento, o Estado deve agir de forma que não ignore a demanda da maioria. Primeiro, porque é essa maioria que define o poder político do Estado, e deve ser atendida num ambiente democrático e representativo. Segundo, porque o Estado precisa justificar a sua ação perante a sociedade, por ser essa sociedade que fornece recursos públicos para o Estado, por isso deve realizar as ações que lhe são cobradas. Por outro, o Estado tem como obrigação defender a acumulação lucrativa de forma a assegurar o seu sentido de controle e coerção social e manter o aparato institucional, tendo em conta que não tem recursos suficientes para mantê-lo.

Na mesma ótica de atuação do Estado na satisfação das necessidades de massas no seu todo, Offe (1973), citado por Carnoy (1988, p. 172), apresenta quatro condições de natureza de Estado:

a) O Estado não pode ordenar ou controlar a produção – não pode iniciar a produção não acumulativa em empresas particulares, ou sustar a produção, que é acumulativa. A acumulação acontece nas unidades de acumulação privadas e o Estado não pode interferir a fim de iniciá-la ou terminá-la. O Estado inclui formalismos organizacionais que proíbem qualquer agente no Estado de tomar decisões sobre o uso concreto da mesma produção. Apesar dessas condições propostas sobre a natureza de Estado, é pertinente referir nessa primeira condição apresentada por Offe (1973), citado por Carnoy (1988), que os estudos desenvolvidos por Santos (2010, p. 37) dão ênfase ao lugar do Estado na sociedade. Afirmando, com isso, que o “Estado é único capitalista, a possuir as condições de definir e orientar os níveis do produto e de consumo, pois atua com relativa autonomia sobre os níveis de ofertas e demandas agregadas”. Este argumento surge diante das limitações expostas, que fazem menção à ordenação e ao controle de produção. Pelo que Santos (2010) faz crer que, mesmo com as restrições, o Estado sempre atuou em seu pleno poder de gestor, desde o início do século XIX, e que surge “como instituição líder da política anticíclica<sup>10</sup>, como a locomotiva, ditando o ritmo da expansão e da distribuição”, e de função de acumulação de capital, como se viu no destaque anterior em O’Connor (1977);

b) Os agentes do aparelho do Estado dependem, para sua sobrevivência (bem como para qualquer fim político que queiram alcançar), de recursos provenientes do processo de acumulação privada, principalmente através dos impostos. Essa dependência da taxação de salários e de lucros significa que cada interesse do pessoal de vários ramos e agências pode ser alcançado, apenas, se estiver de acordo com a exigência de manutenção da acumulação. Esta age como o mais poderoso critério de constrangimento (mas não, necessariamente, como o determinante do conteúdo) do processo de tomada de decisões;

c) O Estado, portanto, não somente tem autoridade, mas também o mandato para sustentar e criar condições de acumulação. A fim de que recursos fluam para o Estado, dependendo de fontes que não são de sua propriedade, o aparelho do Estado deve promover o

---

<sup>10</sup> Políticas anticíclicas foram desenvolvidas por Wicksell e os economistas da escola de Estocolmo, e implementadas pelo seu ministro de fazenda, Ernest Wingforss. As políticas tiveram prática combinada e simultânea a “acordos sociais entre empresas e sindicatos, para o controle da evolução dos preços e dos salários” (DINIZ, Eli; BRESSER PEREIRA Luiz, Carlos, Globalização, estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio. 2007, p. 102).

processo geral de acumulação. Deve proceder assim devido às ameaças que causam problemas de acumulação, provenientes da concorrência entre as unidades acumuladoras doméstica e internacionalmente, bem como da classe trabalhadora. A função de criar e manter condições de acumulação implica, no estabelecimento do controle sobre essas possibilidades e acontecimentos destrutivos;

d) Uma vez que o Estado não possui uma base de poder próprio, precisa de algum mandato para agir, o qual vem de uma fonte alternativa de poder. Esse mandato deve vir do conceito do Estado, como representante dos interesses gerais e comuns da sociedade como um todo. Isso quer dizer que o Estado somente pode funcionar como um Estado capitalista, na medida em que utiliza símbolos e fontes de apoio que escondem sua natureza, como um Estado capitalista.

Essas condições apresentadas permitem que o Estado atue no processo de acumulação de capital, representando todas as camadas sociais, pois a exclusão pode pôr em risco a sua legitimidade. E, nas condições de natureza de Estado, constata-se que vão de acordo com a visão de Poulantzas (1977), apesar de este se guiar a partir de relações de produção, e de Offe (1973), no processo de acumulação. Carnoy (1998) considera que os dois processos são *sine qua non* da produção, destacando nesse propósito que os países do terceiro mundo desenvolvem-se de forma diferente, e cita que:

O Estado no terceiro mundo se desenvolve em condições diferentes das enfrentadas pelos países industriais avançados, principalmente devido ao papel histórico do capital estrangeiro na periferia e ao resultante enfraquecimento das burguesias locais. Essa fraqueza, por sua vez, dificulta o estabelecimento da hegemonia local e cria condições para o surgimento de regimes autoritários altamente coercivos e burocráticos (CARNOY, 1988, p. 15).

Moçambique se enquadra nesses países do terceiro mundo, em que o capital estrangeiro vem desempenhado um papel preponderante, mas por um lado enfraquecedor no processo de desenvolvimento, devido à dependência desse capital, segundo se destacou no relatório AWEPA (2009). Percebe-se, também, que Moçambique aos poucos vem definindo, nesse processo de crescimento, uma classe detentora de burguesia local<sup>11</sup>, grupo esse que permite obter cada vez maior acumulação de riquezas e com influência na tomada de decisões políticas, econômicas e sociais.

Nessa concepção, no futuro mais próximo o país pode incorrer no erro de considerar o Estado uma instituição, como é definido em Marx, que, na sua essência, procura concentrar o poder efetivo, ao se verificar “os vários grupos e classes sociais em luta pelo controle dos recursos institucionais monopolizados pelo aparelho estatal, ou, mais especificamente, por alguns de seus ramos”<sup>12</sup>. Ressaltam ainda os mesmos pensadores que a visão de Marx de Estado como um instrumento “implica, portanto, uma rejeição categórica da visão segundo a qual o Estado seria o agente da sociedade como um todo e do interesse nacional” (Perissinotto; Codato, 2000, p. 2).

<sup>11</sup> Carlos Serra em 01/19/2007, 10h12min AM, no Jornal Virtual.

<sup>12</sup> Perissinotto; Codato (2000, p.10).

Portanto, sem rejeitar a posição de uma classe detentora de grande propriedade e de ações nas grandes indústrias, como destaca Kolko, citado por Miliband (1970, p. 12), que no exemplo dos EUA sempre constituiu uma classe unida na definição de “sua origem social que lhes concedia seus privilégios”. Esta análise é de extrema importância na medida em que, na conceitualização do Estado, busca-se a natureza do Estado e o seu papel na sociedade. Pelo que Miliband (1970) demonstra que o fato de deter uma porção de poder substancial e influência política não constitui em grau maior o elemento detentor de controle dos meios de decisão política. Nesse propósito, é importante citar que, no âmbito da natureza e o papel do Estado:

O Estado não é um objeto de que ele não existe como tal. O Estado significa um número de determinadas instituições que em seu conjunto constituem a sua realidade e que interagem como partes daquilo que pode ser denominado o sistema estatal (MILIBAND, 1970, p. 67).

Como se pode entender, o sistema estatal (governo, administração, forças militares e polícia, judiciário, governo subcentral e assembleias legislativas) constituem elementos do Estado que se articulam e funcionam em coordenação com outros organismos institucionais, ligados por departamentos ministeriais que gozam de maior ou menor autonomia. Demonstrando, com isso, que o funcionalismo dessas instituições está ao serviço executivo político. Áreas essas administrativas que não têm como se afastarem da política em curso, como demonstram as seguintes citações de Miliband (1970, p. 69):

O fato de que seja assim não se deve necessariamente ao desejo dos administradores de que o seja. Ao contrário, muitos deles podem desejar esquivar-se a política, e deixar os assuntos políticos para os políticos profissionais. Ou, alternativamente, despolitizar os assuntos em debate.

[...]. Os funcionários públicos e administrativos não podem despir-se de toda a roupagem ideológica na recomendação que eles propuserem a seus chefes políticos ou nas decisões independentes

[...]. Mas não existe lugar em que tais pessoas não contribuíssem de maneira direta e considerável para o exercício do poder estatal.

Fazendo menção à atuação dos elementos administrativos, cabalmente a dos servidores do Estado e do governo do dia, percebe-se nesse contexto que o papel do Estado passa pela relação direta com os membros dirigentes, o governo e a sociedade, e a desobediência ao governo em exercício constitui o desencanto às ordens do Estado. Visto ainda como sistema estatal constituído pelo governo que fala em nome do Estado, onde os elementos administrativos se compõem em: ministeriais, corporações públicas, bancos centrais e outras instituições que o Estado está envolvido na administração de atividades econômicas ao serviço executivo político; em outro momento, as forças de segurança ou militares ligadas ao aparelho coercivo, esse elemento segundo, destaca Miliband, constitui uma força de muita relevância no Estado e na sociedade, portanto possui um “status elevado”. De forma geral, o constituinte do sistema estatal, os administrativos e os coercivos buscam assegurar a atuação do Estado na governação vigente. No sistema político enquadram-se os grupos de pressão, como instituições que não são políticas, mas que exercem grandes influências no processo político. Refere-se às: igrejas; ONGs; meios de comunicação de massa e os movimentos sociais, mas é de destaque referir que, na abordagem deste pensador, procura trazer a relevante autonomia no sistema judiciário, que na sua ótica,

apesar de atuar dentro dos princípios da política governamental, tem como essência assegurar a justiça do cidadão. Nisso se destaca na figura 1 o sistema estatal (Miliband, 1970, p. 69-70).

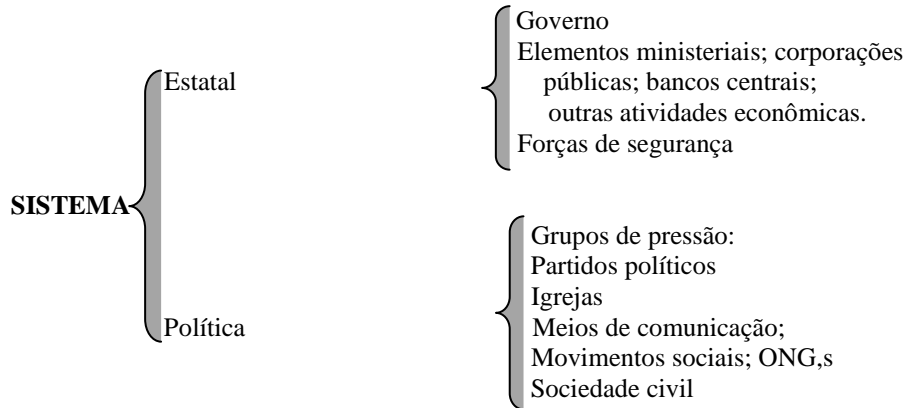


Figura 1: Sistema Estatal.

Fonte: Adaptação própria a partir de Miliband (1970, p. 69 -70).

Para Miliband (1970, p. 28), existem características comuns no capitalismo que constituem a base econômica, e essas características por sua vez, são responsáveis pela definição de uma estrutura social e distribuição de classes. Fatos esses, que levam a que haja desproporcionalidade de riquezas e que a propriedade surja nos termos que os marxistas denominam de classe dominante, enquanto Miliband os considera de “elites econômicas”, pelo fato de controlarem setores mais importantes na vida econômica. Nessa incidência, classifica a sociedade como elemento de diferenciação no capitalismo: sociedades capitalistas avançadas; sociedades coletivistas e as sociedades pré - industriais, que são as do terceiro mundo, segundo o triangulo que se segue:

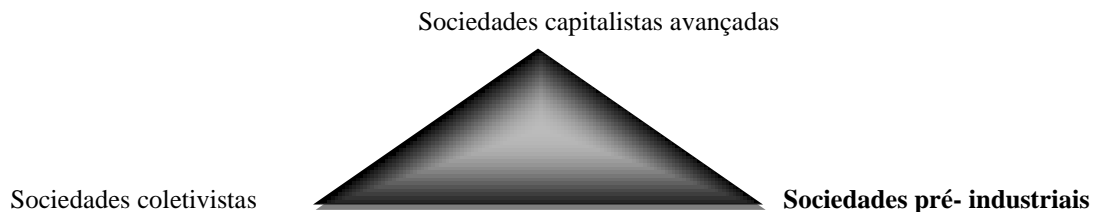


Figura 2: Classificação de tipo de sociedade.

Fonte: Adaptação própria a partir de Miliband (1970, p. 28).

Nessa sociedade capitalista, seja ela avançada, coletivista ou pré-capitalista, existe desproporcionalidade na distribuição de riquezas nos indivíduos, que se pode denominar de existência de uma “elite econômica”. Nessa classificação inserem-se os países africanos como sociedades na pré-industrialização (Miliband, 1970, p. 27). Apesar da existência dessa elite econômica, Dahl et al. (1956), citados por Miliband (1970, p. 36), asseguram que a gestão e o papel de Estado numa sociedade são garantidos pela existência de “numerosos locais”, no sentido de distribuição de poder, para fazer chegar às decisões políticas, pelo que inclui nesse processo os homens de negócios, sindicatos, políticos, consumidores, fazendeiros, eleitores e muitos outros agregados como elementos inclusos na decisão política em benefício da sociedade. Corroborando



Miliband, assegura que a teoria de Estado é nesse âmbito uma teoria da sociedade, na medida em que permite a distribuição do poder numa sociedade.

Essas posições acima indicadas surgem para contrariar a concepção do Estado, nas funções centradas na essência da teoria marxista descritiva, ao considerar que a luta política das classes gira em torno do Estado. Como aponta Althusser (1998, p. 62), os clássicos marxistas sempre afirmaram: a) o Estado é o aparelho repressivo do Estado; b) deve-se distinguir entre poder de Estado e aparelho de Estado; c) o objetivo da luta de classes diz respeito ao poder de Estado e, conseqüentemente, à utilização do aparelho de Estado pelas classes; d) o proletariado deve tomar o poder do Estado para destruir o poder burguês existente, substituindo-o, numa primeira etapa, por aparelho de Estado completamente diferente do proletário. Nessa concepção, eis a classificação do Estado a partir da teoria marxista de Althusser (1998):

### Teoria Marxista do Estado

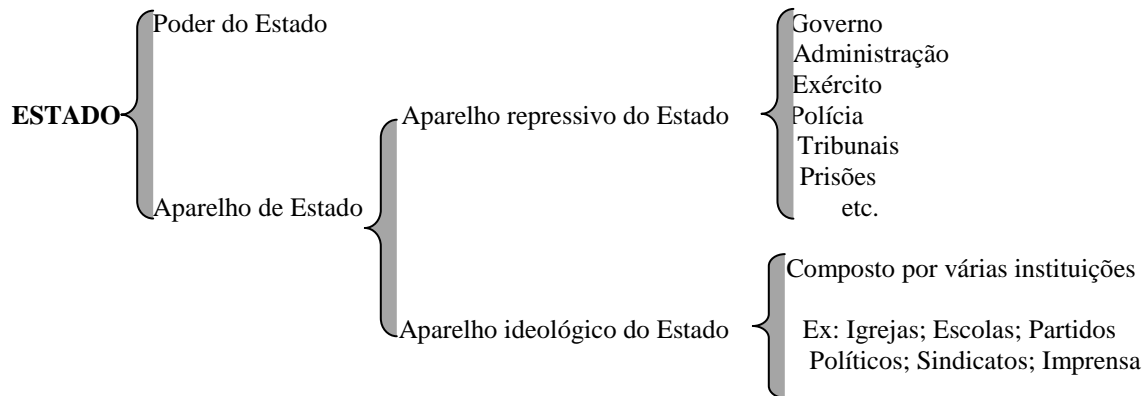


Figura 3: Aparelho do Estado - teoria marxista.  
Fonte: Althusser (1998, p. 63).

Nessa representação, o Estado é visto em dois polos: o Poder de Estado, e o Aparelho de Estado; este não pode se confundir com aquele. Por sua vez, o aparelho de Estado é constituído pelo Aparelho Repressivo do Estado (ARE), compondo: o governo, a administração, o exército, polícias, tribunais, prisões, etc. O ARE funciona por meio da violência, da repressão e, também, da ideologia como forma de divulgar os valores por si propostos. Mas é importante realçar que, no Aparelho Ideológico do Estado (AIE), estão inseridas as instituições privadas e públicas. Nessa concepção, “o Estado, é o Estado da classe dominante, não é público nem privado. [...]. Pouco importa se as instituições que os constituem sejam públicas ou privadas. O que importa é o seu funcionamento”. O que diferencia o ARE do AIE é que o AIE funciona por meio de ideologia, mas também possui métodos próprios de repressão, sanções e exclusões. Como se verifica, nenhuma classe pode deter o Poder do Estado (PE), é importante realçar que o que une o ARE e o AIE é o princípio ideológico (Althusser, 1998, p. 65-70).

De tanto se falar de ideologia, talvez seja importante destacar a ideia de ideologia de forma sucinta, antes de concluir o pensamento que envolve a teoria marxista de Estado. A ideologia é conceito que não vem de Marx, mas sim foi retomado por ele após a publicação do livro de Tracy sobre *Eléments d'Idéologie*. Uma leitura que não tinha interesse para muitos. Em

1812, Tracy e os seus discípulos entram em conflito com Napoleão, que os chamou de “ideólogos”, no sentido de que estes eram especuladores metafísicos. Nesse período, o termo ganhou peso, entrando no vernáculo corrente. Marx retoma essa linguagem da corrente napoleônica, que na sua essência considerava ideólogos os metafísicos, especuladores que ignoravam a realidade. Foi nesse sentido que retoma para a sua obra, em 1846, “A Ideologia Alemã”. Portanto, para Marx ideologia aparece como “ilusão, falsa consciência, concepção idealista na qual a realidade é invertida, e as ideias aparecem como motor da vida real”. Sendo assim, Marx ampliou esse conceito no sentido do indivíduo que toma consciência da vida real, enumerando, com isso, como sendo a religião, a filosofia, a moral, o direito, as doutrinas políticas etc. É um conceito que, com a intervenção de Karl Mannheim em seu livro “Ideologia e Utopia”, deu um ponto final nesse conceito, definindo como “ideologia o conjunto das concepções, ideais, representações, teorias, que se orientam para a estabilização, ou legitimação ou reprodução da ordem estabelecida” (Lowy, 2010, p. 10-12).

Então, a ideologia que une o Aparelho Ideologia de Estado e o Aparelho de Repressão do Estado pode estar na visão de representações teóricas, concepções, ideias que têm como orientação a estabilização ou reprodução de ordem estabelecida, assim como Althusser (1998) realça que a ideologia tende a definir valores para garantir a sua própria coesão. Esta última observação permite ressaltar que, pelo fato de se inserir ideologia no ARE, esta funciona na base de leis, decretos, garantindo a força, as condições políticas da reprodução das relações de produção. É nessa posição que o Estado se faz valer do poder do Estado, que se desenvolve a ideologia dominante em que se harmonizam todos os poderes (Althusser, 1998).

Apesar da maior preocupação marxista sobre a teoria de Estado, Miliband (1970, p.17-18) considera que os marxistas pouco fizeram em relação à realidade socioeconômica, política e cultural frente às sociedades capitalistas, na medida em que a interpretação foi frustrada precisamente na relação entre Estado e sociedade. Na visão dos teóricos democráticos e pluralistas, a análise precisa de uma observação mais cuidadosa, por se considerar a sua relevância firmar “deficiências mais sérias”. Assim como Perissinotto, Codato (2000, p.10) veem a teoria marxista como a que rejeita a posição segundo a qual o Estado é o agente da sociedade no seu todo e de interesse nacional. Pois a concepção vista em Marx e Engels (1999) é a de que o Estado é gerenciador dos assuntos de toda a burguesia, assim como em Engels consta que:

A força de coesão da sociedade civilizada é o Estado, que, em todos os períodos típicos, é exclusivamente o Estado da classe dominante e, de qualquer modo, essencialmente uma máquina destinada a reprimir a classe oprimida e explorada (ENGELS, 2002, p. 199).

Para Poulantzas (1985), o Aparelho de Estado – AE, na sua essência, é representado na teoria marxista como composto em ARE e AIE; na visão deste, o AE não se exaure no Poder do Estado. Porque possui uma estrutura propícia que não pode ser reduzida à simples dominação política. Destacar Poulantzas nesta réplica faz lembrar que este era defensor da visão instrumentalista, influenciado pelo pensamento marxista, mas, a partir da década de 1970, reconstruiu o seu pensamento, ao criticar os clássicos marxistas (Marx e Engels e Lênin e Gramsci), pelo fato de não terem tratado de forma rigorosa e sistemática a teoria de Estado. Poulantzas desenvolveu a partir do conceito de “autonomia relativa do Estado capitalista”, na obra *Pouvoir politique et classes sociale*, que por sua vez influenciou vários autores na retomada dos estudos de Estado pelos neo-institucionalistas, que buscavam “superar os limites socialistas

das análises dos neomarxistas” nos debate sobre o Estado (Barrow, 1993, citado por Perissotto, Codato, 2000, p. 15). Portanto, o Estado desenvolve e torna-se um instrumento, não do sujeito particular, mas sim da sociedade no seu todo, que comanda o capital, gerindo as relações sociais no projeto da nação, realçou Santos (2009).

A literatura contemporânea, segundo citam Perissinotto, Codato (2000, p. 13) no seu estudo, procura demonstrar que os clássicos no âmbito da natureza de classes, do poder de Estado, os clássicos marxistas não procuraram discutir a questão de Estado, tendo em conta os diversos modos que podiam ser exercidos. Pois estes sempre estiveram preocupados com a questão de dominação política. E não se preocuparam em olhar como uma sociedade dividida e estratificada de classes poderia ser em qualquer governo, seja ele ditatorial ou democrático, poderia estar cumprindo os interesses gerais da classe dominante. Demonstrando, a partir de Bobbio (1979), que a teoria se tornou incompleta e parcial, ao realçar que:

Marx e Engels (e sobre sua linha, um chefe revolucionário como Lênin), convencidos de que a esfera da política fosse a esfera da força (e nisso tinham perfeitamente razão), colocaram sempre o problema e o argumento histórico dessa força, individualizado na classe dominante de tempos em tempos, em vez do problema dos *diversos modos* pelos quais essa força podia ser exercida (que é o problema das instituições) (Bobbio, 1979 citado por Perissinotto, Codato, 2000, p. 13).

Os autores acima citados percebem que a visão clássica sobre o Estado não só se traduz como problema teórico, mas também como um problema político, porque as lacunas ora citadas levaram à incompreensão da ciência política marxista, e a uma deficiência na reflexão na “forma de organização do Estado socialista – a ditadura do proletariado – e de suas instituições específicas”. Portanto, a tentativa de análise do Estado estava mais virada para a questão partidária do que para um olhar do problema das instituições e do exercício de poder (Perissinotto e Codato, 2000, p. 5).

Nesse almejar do capitalismo, é importante ressaltar que o Estado constitui o foco das atenções na construção e gestão de um determinado país. Segundo Santos (2010, p. 33) desenvolve de forma enfática, “assim como um cego precisa de um guia, o capitalismo é dependente de uma âncora”, que é o Estado. Assegurando, com isso, três aspectos fundamentais para a percepção da atuação dos Estados:

a) Tomar o Estado como uma instituição externa à dinâmica das relações sociais de produção e distribuição. O Estado não só está imbricado nelas, como é determinante delas e, sobretudo, se constitui no principal capitalista individual a comandar capitais, podendo definir autonomamente os níveis de ofertas e demandas agregadas;

b) Como o Estado não é externo ao sistema, os pressupostos que dão sustentação ao argumento da crise fiscal são uma lacuna, pois, na concepção do autor, a crise fiscal fora definida como justificativa para as reformas em muitos países. Portanto, para Santos (2010), não existe enquanto tal; em verdade, pois, o discurso que sustenta é apenas um “biombo” (que serve para esconder a verdade das coisas) na relação dos países centrais e a periferia;

c) O terceiro aspecto, frente à falha dos diagnósticos da crise, na verdade surge como justificava das reformas globalizadas. Reformas essas para as quais muitos países que

implementaram encontram hoje dificuldades de saída. Na visão de Santos (2010), essas limitações partem do erro teórico na interpretação das ideias de Keynes, sobre a recuperação do nível de emprego, e de estabilidade nas relações econômicas capitalistas.

### 3.1.1 Dicotomia Estado – mercado no desenvolvimento nacional

O desenvolvimento desta seção é de extrema relevância na análise da atuação do Estado no sistema capitalista e no âmbito do desenvolvimento nacional. Pois se insere na análise da visão clássica keynesiana. A essência dessa política tende a uma política de bem-estar social a partir de atuação do Estado no Projeto de Desenvolvimento Nacional. E é de extrema importância realçar que a análise dicotômica entre o Estado e o mercado não só está nos estudos da economia política, mas também se insere essencialmente numa visão de administração política<sup>13</sup>, um campo que busca trazer o estudo de programa do Estado na gestão das relações sociais e de produção, distribuição na economia capitalista na ótica de Santos (2008). É diante dessa visão que leva Castel-Branco (2009) a questionar a posição do Estado Moçambicano, quando destaca a seguinte inquietação; “se o Estado Moçambicano pode ter o papel preponderante de promover o desenvolvimento”, isso porque percebe o predomínio da ciência positiva<sup>14</sup>. Nesse contexto, Castel-Branco (2009) assegura que, se é, estaríamos numa situação em que:

A abordagem neoclássica abstrai de uma perspectiva histórica, social, econômica e política. Quer dizer, o Estado de Desenvolvimento é Universal e as suas características, sendo normativas e prescritivas, podem ser aprendidas e aplicadas. O processo de como diferentes grupos, elites e interesses se organiza e articula através do Estado é negligenciado, pois a teoria diz que este Estado é autônomo em relação a esses interesses (CASTEL-BRANCO, 2009, p.6).

Frente a essa reflexão de Castel-Branco (2009) sobre a posição do Estado no desenvolvimento, Santos (2008) considera que foi a má percepção dos fundamentos ortodoxos durante a década de 1970, ao considerar a política Keynesiana como frágil para o capitalismo e para o desenvolvimento econômico. A periferia instrumentalizada e inserida no ambiente globalizado aderiu à causa da crise econômica. Hoje, no século XXI, não faz sentido o questionamento de Castel-Branco (2009) em relação ao Estado de Moçambique de ser ou não capaz de promover o desenvolvimento, pois a gestão do Estado Moçambicano não deve se limitar a uma gestão instrumentalizada. Uma gestão débil que vem sofrendo crítica desde os próprios países promotores dessa infâmia. Vários autores, como o citado Keating (2009) por Scottl (2010, p. 182), realçam que essa combinação na Inglaterra foi mudada por se considerar “autoritarismo neoliberalismo e social”, conhecido como thatcherismo. E, corroborando as críticas da então política de gestão globalizada, destaca que a economia neoclássica de bem-estar adquiriu o desgosto no setor público, demonstrando que essa política de gestão está em constante suspeita pela ineficiência na atuação dos governos locais, dizia o clássico Bentham (1970) citado por Dixon et al. (1998, p. 165).

<sup>13</sup> Souza Santos (2009, p. 48-19): administração política é ação de gerir as relações sociais no processo de execução do projeto de nação, sob o comando do Estado com o poder político e econômico.

<sup>14</sup> Souza Santos (2008, p. 108): posição equivocada pelos teóricos neoclássicos, que pressupõe o Estado neutro e externo no sistema econômico, um pressuposto que é próprio da ciência positiva.

Por conseguinte, a questão da dicotomia entre Estado e mercado, de colocar a externalidade do Estado, constitui um diagnóstico errado da crise contemporânea do capitalismo, que por consequência leva a uma política econômica e administrativa equivocada. Pois, à medida que esse alicerce se aperfeiçoa, mais a economia retrocede, levando a “taxas de crescimento medíocre, desemprego aberto, e perversa concentração de renda: no plano das pessoas, dos capitais e das nações” (Santos, 2008, p. 36). Com estas afirmações, Santos (2008) procura defender a posição do Estado na economia capitalista, demonstrando que a política econômica construída nos anos de 1929/33 versava uma economia Keynesiana com caráter prático de longo prazo e de intervenção do Estado na crise, como na solução dos males na economia. Assegurando com isso que o

Estado é o único capitalista, dentro do capitalismo, a possuir as condições de definir e orientar os níveis de produto e consumo, pois o Estado atua com a relativa autonomia sobre os níveis de ofertas e demandas agregadas (SANTOS, 2008, p. 86).

É essencial focalizar nesta discussão o papel e atuação do Estado na economia capitalista, porque foi decisiva a ação do Estado na administração política, pelo que permitiu a melhoria de relações sociais, de produção, distribuição, assim como entre o capital e o trabalho, no nível de provedor direto de bens serviços, e no considerado avanço em gastos nas áreas prioritárias. A posição do Estado separado da economia capitalista é um equívoco, na medida em que o Estado é visto desde então como o “sujeito-regente de todo processo”, pelo fato de ser o único regulador e com capacidade de comandar os capitais (Santos, 2008, p. 44).

A não consideração desses fatos estaria numa situação vista por Castel- Branco (2009, p.7), que é perversa ao Estado de Desenvolvimento, onde a sociedade estaria na geração de grupos sociais, capaz de exterminarem por completo a autonomia do Estado e a natureza desenvolvimentista; onde a ideia de “interesse nacional” não teria sentido, se não o interesse da burguesia capitalista em emergência com caráter imperativo; em que os interesses do grupo necessariamente se tornariam interesse nacional. Assim como vem contestando acima, Milliband (1970) corrobora Castel-Branco (2009), ao demonstrar que os interesses nacionais estariam na graça de uma minoria, pois com essa característica o Estado deixa de ser autônomo em relação a interesses de grupo e passa a impô-los a toda a sociedade.

Portanto, a dicotomia entre o Estado e o mercado, na visão de Klein (1953), citado por Santos (2008), um dos pensadores que vem se destacando no pensamento Keynesiano, se manifesta ao referir que o Estado é visto como externo, devido à não intervenção direta, porque este não possui recursos próprios, e vive de empréstimos, nessa concepção impede-o de assegurar o pleno emprego<sup>15</sup>, levando-o a uma situação de uma economia estacionaria. Mas Klein (1953) conclui provando, no outro extremo que o capital privado (mercado) não constitui uma base segura na sociedade para poder garantir o pleno emprego, pois, segundo realça Klein, citado por

---

<sup>15</sup> Beveridge (1988), citado por Gimenez M. Dinis (2003), demonstra que o emprego provém de investimentos, nessa condição é impossível ter o pleno emprego com o volume de gastos total numa economia insuficiente para criar a demanda que afete o conjunto de mão-de-obra disponível para trabalhar. A mesma ótica é defendida por Gimenez (2003) ao crer que quem deve manter o grosso de investimento para o pleno emprego numa economia de mercado é o privado, mas o Estado deve ter a responsabilidade de zelar pelos investimentos, apelando, com isso, para uma política de pleno emprego e o maior compromisso do Estado no sentido de garantir maiores investimentos para manter os níveis de demanda de mão de obra.

(Santos, 2008, p. 109), a sua atuação é de caráter individual, pois dificilmente chegará ao pleno emprego. Neste depoimento demonstra quanto é importante a intervenção no mercado para garantir o bem-estar social. Corroborando as intervenções de Oliveira (2004), na sua obra “Neocorporativismo e política pública”, em que demonstra quanto o papel do Estado é crucial tanto em épocas de crise, como na dinâmica do mercado, quando reafirma que:

O Estado não só foi eliminado como instância estratégica como continuou a desempenhar papéis importantes na reconstrução dos espaços mais atingidos pela crise dos anos 70-80. As novas formas institucionais que passam a responder pela regulação do ciclo reprodutivo do capital no âmbito internacionais mais parecem reforçar do que negar alguns de seus papéis históricos fundamentais. Não se trata, apenas, de papéis tradicionais enquanto fonte de legitimação e coerção, mas de sua inserção mesmo como instância necessária à transformação das dinâmicas internas nos espaços nacionais como componente do processo de acumulação (OLIVEIRA, 2004, p. 233-234).

Como citado, a presença do Estado não se limita à coerção, mas sim desempenha papel preponderante na economia nacional e a nível internacional, nesse contexto a teoria keynesiana encontra espaço nos destinos da sociedade e na sua relação com o mercado.

### 3.2. DESCENTRALIZAÇÃO NO ESTADO UNITÁRIO

A descentralização é um dos contornos da nova administração pública que teve início na década de 1980, na Inglaterra e nos EUA, e estendeu-se para os demais países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e, então, para os países periféricos, como exemplo, no Brasil, das Reformas Administrativas, que adotaram o modelo do gerencialismo, com características próprias das empresas privadas, assim descritas por Bresser (1996):

(1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal; (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (5) controle por resultados, a *posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida (BRESSER, 1996, p. 5-6).

Conclui-se que a descentralização constitui a maior preocupação dos Estados, porque nela está imbuída a questão de *accountability* democrático, segundo destacou Kamarck (2000), citado por Abrucio (2004), e constitui 40% após a privatização, tendo, nesse espaço, a relevância como um dispositivo inovador no processo de reforma de Estado e da administração pública. Ainda nessa visão, Abrucio (2004, p. 1) enfatiza que a descentralização possui um destaque especial na reforma do Estado, na medida em que abarca autonomia local; a forma democrática participativa; racionalização da provisão de serviços; maior liberdade; responsabilidade dos gestores públicos e desigualdades regionais, tornando-se um verdadeiro “caleidoscópio”.

Nesse entendimento, a descentralização desenvolve-se como uma via de reforço à “democratização política” e “partilha do poder”; mas o governo moçambicano temia a descentralização, alegando que esse processo iria pôr em risco a unidade nacional e territorial, no sentido de que perderia o controle dos recursos naturais e econômicos (SOIRI, 1999, p. 2). É

nessa concepção que se insere a descentralização em Moçambique, no âmbito do chamado Estado unitário, que, na ótica de Abrucio (2001, 2004), Arretche (2002), é um estado com o poder central, em que os governos locais dispõem de menos autonomia, pois só os governos centrais têm autoridade política própria, derivada do voto popular direto.

Nos Estados unitários, apenas o governo central tem autoridade política própria, derivada do voto popular direto. A unidade do Estado nacional está garantida pela concentração de autoridade política, fiscal e militar no governo central, ao passo que a autoridade política dos governos locais é derivada de uma delegação de autoridade da autoridade política central. Em tese, portanto, a autonomia dos governos locais é mais reduzida nos Estados unitários do que nos federativos (ARRETICHE, 2002, p. 28).

Abrucio (2003), citado por Araújo (2008, p. 8), realça que são cada vez mais frequentes os esforços de países unitários para “flexibilizar” as formas de relacionamento do governo central com os outros “entes”, mas constata que não se pode desconsiderar que a tal distribuição de poder obedece a uma hierarquia e a uma assimetria entre o poder nacional e as unidades subnacionais. As decisões sobre desconcentração de poder são submetidas à aprovação de “instâncias do nível central”, que não contam com representantes vinculados à defesa dos direitos de uma determinada região. Nesse contexto, “governos ou administrações subnacionais não possuem direitos originários” e a “soberania nacional é fruto de um contrato entre todos os indivíduos da nação”.

A caracterização de Estado unitário é prevista no artigo 8º da Constituição da República de Moçambique, e a partir das observações pormenorizadas de Abrucio (2004) e Arretche (2002), assim como no relatório da AfriMap (2009), as definições atuais de política de descentralização no país e a inserção de vários mecanismos de combate à pobreza em Moçambique não se fazem sentir. Com isso, alimenta-se cada vez mais a desigualdade excessiva, pois os projetos de desenvolvimento da nação não dão conta das necessidades em diferentes pontos do país. Apesar das condições favoráveis de riqueza que poderiam contribuir para o desenvolvimento do país, como foi salientado por Marx (1977, p. 204) “certos climas, certas condições naturais, como a situação geográfica à beira do mar, a fertilidade do solo, etc., são mais favoráveis que outras à produção”. Mas, para que isso aconteça, é preciso que os projetos da nação sejam de alcance de todos com finalidade social, reduzindo essa “macrocefalia da centralização” no país, distribuindo, de forma regular, os recursos materiais e humanos que as regiões até então remotas possuem.

A macrocefalia da centralização do país é, pois, visível também na distribuição dos recursos materiais e humanos entre organizações da sociedade civil; nestas condições, pode-se admitir que o seu papel em muitas áreas fora da capital, especialmente nas zonas rurais, onde se concentra grande parcela da população, é necessariamente limitado, principalmente pela falta de recursos humanos e materiais. Nestas circunstâncias, esforços devem ser orientados para a obtenção de uma distribuição de recursos mais equitativa às diversas províncias do país, buscando desconcentrar-se e descentralizar-se a alocação e gestão de recursos e reforçar a capacidade operacional das organizações da sociedade civil, com especial ênfase em organizações a funcionar em áreas rurais e em Províncias remotas (AFriMAP, 2009).

Na observação de Abrucio (2001), o Estado unitário é constituído por uma linha hierárquica piramidal de poder e por uma soberania indivisível, o que não acontece, por exemplo, numa estrutura federal em que há múltiplos centros de poder. O Estado Unitário, por outro lado, situa-se no âmbito da *centralização política* e está relacionado à concentração do poder nos

órgãos centrais do governo. Na mesma visão, Arretche (2002, p. 28) diz que “a autonomia dos governos locais é mais reduzida nos Estados unitários do que nos federativos”. A mesma autora desenvolveu um estudo comparativo entre o Estado Espanhol e o Estado Francês, em que ambos eram estados unitários. Dentro das transformações democráticas e de inserção da descentralização, o Estado Espanhol optou por descentralização efetiva para o federativo no sistema político, com todos os poderes, “um completo rearranjo da distribuição efetiva do poder político, no qual as elites regionais passaram a dispor de recursos institucionais e administrativos até então controlados pelo governo central”. A estrutura do Estado foi transformada e levou à modificação da constituição, criando comunidades autônomas. O que não aconteceu com o Estado Francês, que manteve o tipo de Estado, pois, segundo Arretche (1996), as reformas no âmbito da descentralização foram tímidas, resultando em poderes centralizados, procurando consolidar “historicamente formas cooperativas de integração entre os funcionários do governo central e os eleitos a nível local” (Arretche, 1996, p. 8). Portanto são duas experiências bem diferentes, mas todos procuravam relacionar a descentralização e a democracia dentro das suas características do sistema político.

Está claro que não se trata de proposta de um novo modelo de instrumentalização como um processo de imitação, mas sim refletir sobre alguns aspectos que contribuem para que as comunidades remotas fiquem esquecidas de benefícios. Como remata Ribeiro (2006a, p. 188), “não se trata, portanto, de uma questão relacionada diretamente com técnicas específicas, mas da necessidade do exame de pressupostos metodológicos, da crítica de epistemologias importadas ou adaptadas mediante os mesmos princípios”. Um processo que pudesse se adequar à realidade histórica do país. Nessa concepção, Abrucio (2001, p. 95) desenvolve as seguintes cinco características de Estado Federal, que, na sua visão, são compatíveis com a descentralização, ou melhor, o federalismo emerge já com a ideia de dar autonomia de gestão dos recursos regionais dos diferentes poderes:

a) Toda federação tem como ponto de partida a existência de heterogeneidades que dividem e tornam mais complexa a governabilidade de um país, de modo que, se for adotado um sistema unitário, no mínimo há um represamento de demandas que, mais dia ou menos dia, irão irromper perigosamente no cenário político. Estas heterogeneidades podem ser territoriais (grande extensão ou enorme diversidade física); linguísticas, étnicas e socioeconômicas (desigualdades regionais) e culturais, políticas (diferentes no processo de formação das elites e constituição de uma forte rivalidade entre elas). A adoção do federalismo vincula-se à crença na sua capacidade em lidar com estas heterogeneidades;

b) Além das heterogeneidades constitutivas de um país, outro passo fundamental em prol do federativo é a adoção de um discurso e de uma prática defensora da unidade na diversidade. Sem a aceitação disso, o caminho é a desintegração ou a imposição de um Estado unitário, com uma fragilidade latente que coloca em risco a unidade territorial e a convivência entre os grupos sociais;

c) Em termos institucionais, o federalismo origina-se de um pacto entre unidades territoriais, por meio de seus representantes, que redundam na criação de um novo ente, o Governo Federal, e na confecção de um contrato fiador dessa união, a Constituição;



d) O modelo federativo sustenta-se, ainda, na combinação ótima entre a autonomia republicana dos entes federativos e a sua interdependência. O primeiro elemento define-se pela delimitação clara dos direitos de cada pactuante territorial e da União por eles estabelecida, bem como das formas de assegurar democraticamente a manutenção deste princípio. Regimes autoritários ou processos de centralização que usurpem o poder dos governos subnacionais são antinômicos à autonomia federativa;

e) A dinâmica das relações intergovernamentais no federalismo tem na cooperação e na competição uma de suas mais importantes manifestações. Essa combinação é própria na medida em que permite a coordenação federativa, em que a cooperação não significa a imposição unilateral de ações conjuntas, que estão mais para a subordinação do que para as parcerias, e são típicas de governos centralizadores ou de situações em que há um desnível vertical/horizontal muito grande entre os entes federativos; tampouco a competição deve ser uma luta sem fim entre as partes. Portanto, a cooperação é necessária entre os estados subnacionais, devido à natureza de compartilhamentos das políticas públicas. Pois, embora esteja dividida em unidades autônomas, as políticas implementadas as obrigam à interconexão, devido à fragilidade financeira, e a questão nacionalização é mais forte que qualquer fator. Enquanto a competição para além de controle mútuo reforça as tendências centrífugas e assimétricas nas relações intergovernamentais. O exemplo prático da guerra fiscal ou a pura autonomização dos governos locais tendem a aumentar a desigualdade e a diminuir a esperança por simetria, enfraquecendo os laços federativos, e essa competição, por sua vez, coloca em risco a unidade nacional nos países federativos.

Abrucio (2005, p. 42) destaca, dentre as condições descritas para o Estado federativo, e que definem a heterogeneidade de uma nação, a enorme diversidade física, étnica, linguística, socio-econômica e a condição cultural e política. Nessa descrição realça que, se qualquer país com as mesmas características não optar pelo federalismo, dificilmente poderá ter a unidade nacional. Essa afirmação leva à realidade moçambicana. Pois os objetivos do Governo de Moçambique são de garantir a unidade nacional, e, este tem sido um dos discursos do Presidente da República, no âmbito da presidência aberta de enaltecer a unidade nacional, procurando defender a unidade dentro da diversidade étnica, linguística, socioeconômica e política. Onde as diversidades regionais estão claras, seja no âmbito político-econômico, cultural, verificando-se a extensa rivalidade política, impactando nas implemenação das políticas para a redução de pobreza. Nesta visão, deixa em dúvida sobre se Moçambique precisa assumir a estrutura federativa, para garantir a unidade nacional, segundo a posição de Abrucio (2005), que diz:

Se um país desse tipo não constituir uma estrutura federativa, dificilmente a unidade nacional manterá a estabilidade social ou, no limite, a própria nação corre risco de fragmentação (ABRUCIO, 2005, p. 42).

Para Abrucio (2001, p. 98), o sistema federativo define os direitos originários dos pactuantes, mas a garantia de seus princípios também depende da criação de instituições e de um processo de negociação e de repactuação dos atores. Dessa forma, o sistema bicameral, o fortalecimento da Corte Constitucional, o uso de instrumentos assimétricos de distribuição do poder representativo, permitem a proteção dos direitos da minoria, entre outros, e são utilizados para manter a federação de forma equilibrada. Com isso, é importante manter certo grau de simetria entre os entes territórios, diferenciando-se da tradição de cada país federativo. A

interdependência, por sua vez, reflete a necessidade de reforçar os laços federativos, com o objetivo de evitar que se torne um meio de instituir jogos de cabo de guerra, e constituir importantes relações intergovernamentais e a definição de um sistema que assegure os instrumentos para melhor regular e administrar.

O termo federativo surge derivado do latim *foedus*, significando o pacto, e como essência a ideia de arranjo federal. Constituía, com isso, uma parceria estabelecida e regulada por um pacto, com conexões internas que refletiam um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, e este poder era baseado no reconhecimento mútuo de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles (Elzar, 1987, citado por Abrucio, 2001, p. 97).

O Estado federativo surge com os *Founding fathers* do norte de América, constituídos por Madison, Hemilton e Jay (1984). O objetivo desta constituição federalista era uma resposta para assegurar as treze ex-colônias americanas. Foi, sim, uma estratégia para manter ao máximo a independência e criar uma nova nação, mas constituir mais que um ente político, a União, a diversidade, interesses comuns e identidade, sem destruir dos estados originários (Hemilton, 1984).

Os Estados federais são considerados vários centros com poderes autônomos e caracterizam-se pela independência entre o governo central e os governos locais. Nesse sentido, a unidade nacional resultante de pacto, parcerias territoriais conformando-se em uma nação e “uma união voluntária entre os cidadãos dos territórios constituintes, que mantêm seus direitos originários, mas, cujo produto é a constituição de um governo nacional autônomo, ao contrário do que ocorre nas Confederações”. Nesse pressuposto, o federalismo supõe, portanto a dupla soberania: a dos governos subnacionais, com poder de autogoverno e responsáveis perante o eleitorado local e a do poder nacional representando toda a população do país. Essa constituição foi adotada por vários países, incluindo, até hoje, 24 países dos 193 que compõem o sistema federal (Abrucio, 2003, p. 232).

Nesse pressuposto, o termo descentralização é considerado complexo por alguns autores, ao se confundir com desconcentração e devolução. Para Chichava e cols. (1999), sem recorrer ao direito civil e administrativo, a descentralização é como uma organização de atividades administrativas centrais fora do aparelho do governo central. Acrescenta o autor que as atuações administrativas podem ser medidas ao permitir a transferência de responsabilidades e de recursos para agentes locais, atribuindo-lhes responsabilidades (Chichava et al. 1999, p. 5).

No âmbito dessa complexidade, Abrucio (2004, p. 3) especifica que a descentralização é um “processo nitidamente político, circunscrito a um estado nacional”, que, no seu todo, procura fazer a transferência efetiva de poder decisório a governos subnacionais, de forma a adquirem autonomia para escolherem seus governantes e legisladores, que possam: a) comandar diretamente sua administração; b) elaborar uma legislação referente às competências que lhes cabem; e c) cuidar de sua estrutura tributária e financeira.

De acordo com Sousa et. al. (2004), a descentralização aparece como instrumento que dá poderes aos órgãos locais. Nesse processo, de forma parcial, a autoridade delega e distribui, aos níveis de supervisão situados nas camadas hierárquicas inferiores, o poder de decisão, proporcionando eficiência e eficácia às atividades. Os autores afirmam, ainda, que o conceito de

descentralização impede a centralização, ao transferir e atribuir competências aos seus órgãos no nível local (Sousa et al, 2004, p. 139).

Nessa discussão conceitual, realçam que, obviamente, há graus de autonomia, especificamente em Estados federais, que possuem maior poderio, pois, diante da diversidade (socioeconômica, política e administrativa), a inserção da descentralização permite liberdade política, jurídica, assim como na atuação das ações tributárias e administrativas. Acentuando a questão apontada por Przeworski (1998) acerca da orientação de proximidade que pode se desenvolver quando há maior concepção dos diferentes governos da relação com o cidadão no comprometimento da *accountability* no sistema político. Pressupõe que, num país com a descentralização concebida, há maior facilidade e probabilidade de disseminação das informações, de criação de canais de debates, de instituir mecanismos mais efetivos de fiscalização governamental no desenho de uma democracia semi-direta, eficiência e efetividade como elementos básicos da responsabilização democrática (Abrucio, 2004, p. 10).

Importante ressaltar o exemplo de França, que tem Estado unitário, mas com ampla transferência de competências para o governo local, segundo o artigo 1º da Constituição Francesa. A descentralização do Estado permite a redução do seu papel, ao criar abertura para os implementadores decidirem sobre o seu campo de execução de trabalho, pois são eles que vivem os problemas e podem fazer a escolha de alternativas que possam adequar-se a uma determinada realidade e, com facilidade, fazer o controle. Sendo assim, pode-se considerar a descentralização como uma política voltada para o equilíbrio socioeconômico e para a reconstrução do Estado, que se torna mais democrático, na medida em que abre espaço para a participação do cidadão, passando a haver uma aproximação entre ambos.

Sousa e cols. (2004) realçaram as vantagens do processo de descentralização, por permitir celeridade na administração, além de promover maior aproximação entre as comunidades e o Estado, maior abertura na resolução dos problemas nas comunidades distritais, multiplicidade de poderes. Alguns autores, no entanto, consideram desvantajosa a descentralização, destacando que esse processo prolifera os centros de tomada de decisão e aumenta o número de servidores públicos especializados. Mas, para Sousa e cols. (2004), as desvantagens são quase insignificantes; se há descentralização numa instituição, não há que temer a proliferação de centros de decisões. A autonomia e a exigência de gestão administrativo-financeira são princípios da descentralização que implicam, automaticamente, a reestruturação da instituição pública, a formação de quadros especializados que possam ocupar os cargos. De forma crítica, Manor (1998, p. 124) entende que “o governo descentraliza para o órgão inferior parcialmente porque veem a descentralização como meio de desembaraçarem as tarefas para as quais, geralmente, faltam os recursos e a inclinação para levá-las a cabo”.

Existem várias opiniões sobre descentralização, mas o que se vive em Moçambique é a resistência a ela levada pelos interesses partidários na disputa pelo poder, que geram a desatenção ao fato de que a sociedade moçambicana precisa de mudanças para promover o seu desenvolvimento econômico e social. Outro motivo de resistência é o “receio por parte do governo de ameaçar a unidade nacional e territorial e de perder o controle dos recursos naturais e econômicos” (Soiri, 1999, p. 6). Na ótica de Polidano (2001), muitas vezes as reformas produzem resultados pouco satisfatórios, já que nunca vão para além da fase de implementação, pois são bloqueadas. Apesar de todas as limitações, foram definidos pelo governo os atores da

descentralização na sociedade moçambicana, assim como território, competência e autonomia, segundo a Lei 2/97 (Quadro 1).

<i>Ator</i>	<i>Território</i>	<i>Competência</i>	<i>Autonomia</i>
<b>Municípios</b>	Cidades, Vilas, Povoação Sede do posto administrativo	Agente catalisador do desenvolvimento econômico social, produtor de receita.	Administrativa Financeira Patrimônio
<b>Autarquias</b>	Assembleia	Poder deliberativo	Administrativa
<b>Presidente do Conselho Municipal</b>	Conselho Municipal	Órgão executivo	Financeira Patrimônio
<b>Órgãos Locais</b>	Governos Provinciais	Política, Executiva, Administrativa.	Supervisão, Coordenação, Assistência às autoridades locais.
	Administrador distrital	Planejamento, desenvolvimento socioeconômico.	Não definida
	Comunidades locais	Não definido	Órgãos consultivos

Quadro 2 – Atores da descentralização em Moçambique – Lei 2/ 97.

Fonte: Adaptado da obra de Chichava e cols. (1999).

Esses são atores da descentralização, e o seu processo de atuação depende da vontade política e da sua relação Estado/Sociedade na gestão pública, e segundo Chichava et al. (1999), a atuação das elites políticas sempre foi *top down*. O processo de descentralização surge para permitir maior participação da população, desenvolvendo o ambiente democrático, para fortalecer o poder local, de forma a estar em contato direto com a população, a qual conhece a realidade da sua comunidade e os espaços passíveis de exploração. Mas, nesse processo, faltam-lhe recursos financeiros, recursos humanos com conhecimentos científicos para a troca de experiência. Diante disso, Manor (1998) questiona: de que vale descentralizar “sem recurso” para se atuar nas comunidades?

Dessa forma, o município pode constituir um meio catalisador do desenvolvimento econômico e social em benefício dos residentes, para promover iniciativas empreendedoras, apoiar iniciativas privadas de forma a gerar emprego e receitas para a sua sustentabilidade e desenvolvimento do próprio município. Os limites estão na falta de recursos humanos para levar a cabo esses princípios de desenvolvimento. Os órgãos locais consistem na representação do Estado em nível local na administração, como órgãos responsáveis pela planificação, prestação dos serviços sociais e econômicos na comunidade, ao organizar a sua participação e encaminhar a solução dos seus problemas. Neste trabalho, é questionável a atuação do terceiro ator da descentralização apontado no quadro 1, que são os órgãos locais, que não vão além dos atores distritais, como destacam Chichava e cols. (1999):

Não existe um mecanismo institucionalizado de envolvimento das comunidades na resolução dos seus problemas diários ou de participação coletiva. Há ações não planificadas muitas vezes organizadas pelas ONGs ou instituições estatais para o debate de um determinado assunto (CHICHAVA et. al., 1999, p. 14).

A descentralização vem sendo usada na contemporaneidade de forma multidimensional, na persecução de vários fins, e a sua definição é contextualizada mediante inúmeros problemas na

sociedade contemporânea. E está presente em vários campos disciplinares possíveis de abordagens. Nas ciências econômicas, ela é vista como o que transfere responsabilidades e atividades econômicas públicas para o setor privado. No campo sociológico, é vista como mecanismo de autorização *empowerment* da sociedade civil, com o objetivo de incrementar a cidadania. Por último, no campo da administração pública, ela constitui uma política para se diluir o poder decisório e administrativo dentro das agências públicas centrais ou através da desconcentração, ou seja, da transferência de responsabilidade administrativa sobre os serviços básicos públicos do nível nacional para os governos regionais e locais (Guimarães, 2002, p. 2).

Na mesma ótica da multiplicidade, a descentralização pode ser vista em duas dimensões: jurídica e político-institucional. No plano jurídico, a descentralização é entendida como a transferência de competências e de poderes entre os órgãos, ou dentro do mesmo órgão, isso enquanto sujeito de imputação jurídica, vinculada à ideia de desconcentração, ou delegação de funções. Na outra visão, a descentralização é concebida como ruptura de vínculo hierárquico preexistente, relacionando-se apenas como ideia de competência exclusiva. No primeiro caso, a descentralização implica a ausência de intervenção de outro órgão de instância. Enquanto que, no plano político-institucional, a descentralização é concebida como desagregação de poder público, dentro de diversas modalidades que vão de simples desconcentração de atividades até a descentralização de poderes decisórios, ou melhor, consiste na passagem de poderes para a periferia (Guimarães, 2002).

Nessa classificação político-institucional, Guimarães (2002) destaca três dimensões que complementam esta ação: a administrativa, a social e a política. Nessa ótica de ideia, a descentralização administrativa desenvolve a ideia de delegação de poderes ou seja a transferência de competências entre as unidades na esfera do governo. Esta classificação dá a ideia, de busca de eficiência no setor público, ao eliminar as mediações burocráticas, permitindo contatos diretos entre as partes envolvidas. Na dimensão social, a descentralização consiste no envolvimento social na gestão pública. Nesse propósito, os grupos sociais são preparados para melhor tratar, com zelo, as necessidades das comunidades. Para a administração política, é uma estratégia de redistribuição do poder do Estado, do nível central para a base, como destacou Manor (1998).

### **3.2.1 Descentralização**

Diante da resignação da política territorial no estado unitário composto de diferentes atores de descentralização, em seguida se analisará a distribuição do poder e funções nos níveis de governo, a sua inter-relação. Como realçado antes, a descentralização é um dos princípios estratégicos para o desenvolvimento dos países. Vem sendo adotada tanto por países que apresentam o capitalismo avançado, quanto por países hoje emergentes, caso específico de Brasil e da África do Sul, cujas economias são reconhecidas, internacionalmente, por apostarem nesse modelo gerencial, como um paradigma de gestão pública de implementação combinada no sistema federativo à democracia. E há outros países, que optaram por um Estado unitário, caso específico de Moçambique. Portanto, verifica-se que esse princípio abre espaços de investimentos nacionais e internacionais, grandes inovações empreendedoras e maior participação da sociedade. No Brasil, é notável a implementação da descentralização, talvez pelo fato de o país estruturar-se por governos estaduais com relativa autonomia. Moçambique precisa repensar as suas posições políticas, pois a atuação tende a ser limitada para alguns, apesar de algumas comunidades

internacionais considerarem a economia como estando num bom desempenho macroeconômico no avanço da redução da pobreza, mas nem todos veem o crescimento abrangente, como realça AFriMAP (2009).

No entanto, nem todos estão otimistas em relação ao modelo de desenvolvimento econômico adotado pelo governo. Mesmo reconhecendo a importância da redução dos níveis de pobreza (a qual, contudo, continua a afligir mais da metade dos moçambicanos), vários analistas têm apontado para o fato de que a maioria dos benefícios gerados pelo crescimento econômico tem sido capturados por poucos, o que tem conduzido ao aumento na desigualdade de renda e riqueza entre os moçambicanos. Também, a manutenção de diferenças econômicas entre as várias regiões do país e a falta de ligações entre os diversos setores da economia são alguns dos problemas estruturais que, na opinião de vários analistas, continuam a afetar a economia moçambicana. Estas desigualdades e desequilíbrios proporcionam situações injustas, com vantagens a certas pessoas em virtude de sua classe social ou região de nascimento, podendo ainda fomentar preconceitos e, inclusive, práticas discriminatórias contra moçambicanos de certas regiões e classes sociais (AFriMAP, 2009, p. 10).

Talvez, o país esteja numa posição de repensar sua estrutura, combinando a descentralização à democracia, ou num novo estado federativo, que possa garantir que os governos locais tenham de fato autonomia local. Uma estrutura que garanta capacidades de inovar no local, abrangente, pois se percebe que as políticas implementadas não abrangem a todos os moçambicanos. Nessa concepção, e na tentativa de mudanças de política de gestão, na sociedade moçambicana podem tender a um forte receio de regionalismo e separatismo, burocratismo, falta de capacidade, corrupção, segundo destacam Chichava e cols. (1999). As reformas se forem atendidas, conduzirão à mudança na sociedade moçambicana se o governo, em parcerias com as universidades, definir uma política de alocação de quadros superiores capazes de trabalhar com os chefes locais, procurando ultrapassar as diferenças. Isso permitirá a troca de conhecimentos sem descartar o *modus vivendi* da comunidade local, integrando seu conhecimento ao conhecimento científico, sem com isso temer a inserção da descentralização, dando autonomia de gestão aos diferentes poderes. Como vem sendo implantado, por exemplo, em Minas Gerais no Brasil, segundo destacam Murici, et .al. (2007), a maior preocupação de planejamento é em parceria com as universidades, traduz-se na formação dos gestores públicos na profissionalização, tendo em vista as necessidades estaduais e a inserção no mercado com vistas a responder às perspectivas do governo estadual.

Essas ações constituem um desafio para o GdM, porque, após a aprovação do processo de municipalização através da Lei nº 2/97, que garantiu as primeiras eleições autárquicas com autonomia. Passados dezesseis anos, o GdM teme a transferência de políticas sociais (educação fundamental, saúde) e outros serviços para a gestão dos municípios. Na experiência de alguns países na América Latina, o Brasil, apesar de ser federativa, depois da ditadura militar a Constituição de 1988 teve um impacto significativo ao dar autonomia aos prefeitos e aos governadores. Na ditadura, mesmo com o federalismo, o sistema se comparava com o Estado unitário, os governos locais não tinham autonomia. Portanto, nos finais da década de 1980, as políticas sociais (educação fundamental, assistência social, saúde, saneamento e habitação popular) passaram à gestão dos municípios. Mesmo com as suas características que se expressavam pelas desigualdades estruturais, econômica, social, política e administrativa, o país assumiu a descentralização combinada à democratização, mas considera, ainda, que essas

diferenças não são determinantes se os governos locais não assumirem o papel confiado (Arretche, 1999).

Mas, tais fatores não são determinantes em si. Seu peso e importância variam de acordo com requisitos institucionais postos pelas políticas a serem assumidas pelos governos locais, tais como o legado das políticas prévias, as regras constitucionais e a própria engenharia operacional de cada política social. No entanto, a ação política deliberada, vale dizer, estratégias de indução eficientemente desenhadas para delegar a outro nível de governo a responsabilidade pela gestão destas políticas, pode compensar obstáculos à descentralização derivada daqueles fatores de natureza estrutural ou institucional. Tais estratégias de indução, por sua vez, podem ser analiticamente apreendidas por meio do exame da regulamentação dos programas e seu modo efetivo de implementação (ARRETCHÉ, 1999, p.112).

Torna-se relevante realçar que existe uma distinção entre políticas sociais e de bem-estar social, e no capítulo 5 é descrita a gênese de bem-estar social. Mas importa neste momento que se compreenda que os dois conceitos são distintos, na medida em que têm finalidades diferentes. O bem-estar social é projetado na visão estratégica nacional, ou seja, no projeto de desenvolvimento da nação, consiste num planejamento da sociedade em relação ao seu futuro. Enquanto que a política social constitui um espaço funcional para a expansão do capital (Santos, 2001). Retomando o debate sobre a descentralização e de forma crítica, a descentralização é vista por Chichava e cols. (1999) como um processo que não vai de encontro aos interesses da maioria, quando deixa de lado as áreas mais populosas e necessitadas. Para tal afirmativa, eles baseiam-se no “fato de a divisão administrativa ir só até ao posto administrativo, e de não contemplar as comunidades locais nem envolver, de alguma forma, as autoridades tradicionais”. Contradições essas que, por vezes, fazem fracassar a descentralização, imbuída também das contradições partidárias, segundo afirmam Chichava e cols. (1999):

A descentralização que a Renamo desejaria, a julgar pelas declarações e posições assumidas no parlamento, seria muito mais alargada (não limitadas a 33 municípios), com maior autonomia e poder político, administrativo e fiscal do poder local face às autoridades administrativas centrais (CHICHAVA et.al., 1999, p. 6).

Essa reflexão leva à abordagem colocada em duas correntes, uma defendida por Jordi Borja (1988), que vê a descentralização como uma estratégia que confere o poder efetivo, fortalecimento institucional e político aos municípios e confere o poder aos gestores, mas na condição de que elas já existem e de que não precisariam ser eliminadas as antigas instituições da democracia representativa. Propondo, com isso, a superação dos seus limites pelo fortalecimento de novas instituições com uma democracia de base territorial. Essa corrente adequar-se-ia, de fato, à condição de que as instituições nesses países existem e são representativas até localmente. Pelo contrário, recorrer-se-á segunda corrente, que propõe e se inspira no modelo político norte-americano, que propõe a descentralização como instrumento de fortalecimento da vida cívica, portanto, da sociedade civil sufocada por um Estado excessivamente centralizador e invasivo, proposto por Rudolf Hommes (1995). Nesse sentido, o Estado precisaria criar outras instituições no nível local, como forma de aproximá-las das comunidades locais, quebrando o centralismo tradicional, visto que o centralismo tradicional pode ter sido, ou é, a causa inibidora do desenvolvimento e de delimitação na ação das instituições, devido à extrema dependência central. Nesse âmbito a descentralização na segunda corrente emerge como meio de superar o sufoco da sociedade civil, de um Estado excessivamente centralizador e invasivo. Acreditando na visão de

Hombres (1995), de que o rompimento radical com o passado centralizador incentivaria o desenvolvimento e a capacidade inovadora. Para tal, a descentralização surgirá na condição revolucionária do comportamento social, gerando comportamentos políticos e econômicos caracterizados por maior capacidade de iniciativa e, portanto, menos dependentes do governo central. “Descentralizar é deslocar estes recursos do centro e colocá-los em outras entidades específicas (os entes descentralizados)”, e nisso a desconcentração entende-se pela transferência da responsabilidade de execução dos serviços para unidades fisicamente descentralizadas, no interior das agências do governo central e por delegação, entende-se transferência da responsabilidade na gestão dos serviços para agências não vinculadas ao governo central, mantidas no controle dos recursos pelo governo central (Arretche, 1996, p.4).

Arretche (1996, p. 5) cita Cohen, Rogers (1995) e Manim (1995) para se colocar diante da análise das duas correntes, considerando que, independentemente de uma ou outra corrente, a implementação da descentralização deve-se a uma democracia, com princípios que dela constituem, pois, seja qual for a visão de democracia que esteja em questão, a possibilidade de apreender sua efetiva concretização supõe o respeito a determinados princípios, compatíveis com a visão adotada e que são de relativo consenso:

- a) igualdade de voto;
- b) oportunidade de participação efetiva no processo decisório;
- c) oportunidade de esclarecimento para formação da opinião a propósito do objeto da decisão;
- d) controle final sobre a agenda, seja por meio da participação direta, seja por meio da representação;
- e) inclusão de todos os cidadãos submetidos às leis da coletividade;
- f) os representantes são eleitos pelos governados;
- g) os representantes conservam uma independência parcial diante das preferências dos eleitores;
- h) a opinião pública sobre assuntos políticos pode se manifestar independentemente do controle do governo;
- i) as decisões políticas são tomadas após debate; e,
- j) desenvolver uma democracia associativa, afiliada a tradições igualitárias e comprometida com a radicalização da participação na vida pública, em que nela são colocadas em bom tom:
  - 1. soberania popular;
  - 2. igualdade política;
  - 3. justiça distributiva;
  - 4. consciência cívica;



5. desempenho econômico e;
6. competência governamental.

Acredita-se que a proposta de Arretche (1996) parte do pressuposto de Carneiro, Hofmeister (2001, p. 7), que colocam a democracia e autonomia como relevante no processo de descentralização, realçando que são duas combinações de extrema relevância, porque determinam o equilíbrio das forças políticas nas unidades federativas e para qualquer poder, tendem à harmonização, tanto no nível social como economicamente. Portanto, a democracia é o canal por onde fluem e convergem as forças criativas e empreendedoras da sociedade, onde o Estado de direito deve garantir o desenvolvimento socioeconômico. É vista a democracia como sinônimo de diálogo, de abertura de concessões recíprocas das comunidades menores em prol do bem comum, que se resume em justiça social.

Nesse ponto de vista, Zaqueu (2010) busca da Administração Pública brasileira uma visão perspectivando a descentralização, como um desafio presente e futuro dos seus colaboradores, ao abrir espaço para o gestor atuar no âmbito de autonomia e de responsabilidade. Verificando com isso que a descentralização é um dos espaços de atuação do gestor.

Assim como realçou Ckagnazaroff (2002), citado por Zaqueu (2010), a descentralização implica democratização e não só é vista como a que delega as funções, mas sim como uma ação que fragmenta o poder em diferentes esferas sociais. Nesse pressuposto, Jacobi (1989), citado por Ckagnazaroff (2002), realça que a descentralização significa ceder poder a uma unidade inferior, o que representa, basicamente, o dotar de competências e meios aos organismos intermediários, para que possam desenvolver sua gestão de maneira mais eficaz e próxima aos cidadãos.

Ckagnazaroff (2002, p. 2) faz ver que implementar a descentralização relaciona-se aos serviços a serem descentralizados, concernentes às atividades que irão ser desenvolvidas pelo *staff* nas organizações. Assim confronta três critérios:

- a) descentralização territorial objetiva fazer com que os habitantes de uma região sejam representados através de eleição de pessoas para uma organização com autonomia sobre suas responsabilidades e uso dos seus recursos;
- b) descentralização funcional, tipo de descentralização setorial que procura uma gerência pública mais flexível e ágil através do estabelecimento de organizações autônomas, com objetivo específico em determinado setor;
- c) descentralização como processo que estabelece pequenas unidades administrativas que não são nem autônomas nem representativas dos habitantes locais.

Para esta tese, insere-se a descentralização funcional, porque se trata do envolvimento no setor público, da interligação dos vários departamentos na prestação de melhores serviços para o cidadão. E se insere, também, a descentralização territorial, porque, no caso dos Municípios em Moçambique, são representados por edil<sup>16</sup> eleito com autonomia e responsabilidade no uso de

---

<sup>16</sup> A palavra designa mandatários de cargos eletivos municipais, os vereadores. Magistrados da antiga Roma responsáveis por fiscalizar prédios públicos <http://www.dicio.com.br/edil>

recursos para o interesse local. O interesse local que, na visão de Cistac (2001), diferencia-se dos interesses nacionais, pois a atuação do edil no Município cria condições de bem-estar da comunidade local (água e saneamento básico, rede de transporte, saúde comunitária, tratamento de resíduos sólidos nas urbes, manutenção das vias vicinais). Portanto, o interesse da autarquia local deve ser um interesse público na comunidade e não privado. Na visão geral e de interesse nacional, é tratado no nível do poder central, daí que as ações são centralizadas, é o caso da defesa nacional. Ações que na sua essência se diferenciam das ações de locais. Cistac (2001) destaca, nessa ótica, que a descentralização só faz sentido nas autarquias locais eleitas com a plena autonomia financeira, e que “no inverso, a descentralização é, puramente, aparente quando as coletividades não tiverem liberdades financeiras reais, mesmo que tenham competências jurídicas vastas” (Cistac, 2001, p.24).

É importante salientar que, no âmbito da descentralização, se enquadra o ato de desconcentração que provém de não concentrar. Segundo palavras de Cistac (2001, p. 27), é o fato de “transferir para um agente local do Estado, de um poder de decisão até aqui exercido pelo chefe supremo da hierarquia”. O exemplo específico para este caso é dos representantes do Estado ou Administradores distritais ou Governadores. Portanto, estes tomam decisões em nome do Estado. Enquanto que na descentralização as decisões não são tomadas por conta do Estado por um dos seus agentes, mas em nome e por conta de autarquia local, por um órgão que emana dela daí; que em Moçambique se assume como poder local.

A municipalização representa o poder de competência jurídica nos governos locais segundo Cistac (2001), apesar de não terem liberdade financeira, e enfrentar questões como a desigualdade e a heterogeneidade cultural, econômica, política, e a dependência externa nos seus orçamentos. As características assim descritas podem de algum modo contribuir para a resistência pela descentralização em Moçambique, pelo fato de o país ser inexperiente e despreparado em termos de recursos humanos para conduzir o processo de municipalização.

Tendo em conta as experiências de alguns Estados federais, especificamente no Brasil durante o processo de descentralização e municipalização dos estados federativos, os obstáculos encontrados no Brasil se parecem com a realidade de Moçambique, apesar de diferenças do tipo de Estado. No processo de municipalização brasileira, partia-se do princípio de que cada município independente pudesse assumir com as políticas públicas que coubessem a esse ente federativo. Mas não é o que se viu, porque existiam três obstáculos: no primeiro verificou-se que a maioria dos municípios não tinha como se autossustentar, mesmo recebendo repasses de recursos dos demais níveis do Governo. As desigualdades e a heterogeneidade no plano local inviabilizavam o sistema de municipalização autárquico. O que levou aos sobestados disputarem de forma “selvagem” o dinheiro público e investimentos privados; o segundo obstáculo resumia-se pelo desnível entre os governos locais, tanto na configuração administrativa, como política. Muitos municípios ainda não tinham ou não têm técnico com capacidade de conduzir os destinos da sociedade, capacidade de poder resolver os problemas e conduzir políticas públicas. Portanto, a falta de quadro capacitado para desempenhar certas funções, ausência de pessoal em diversas áreas, má alocação, em outras situações o envelhecimento da força de trabalho. Ainda nesse processo, a democratização local não foi uniforme em todos os municípios, o que conduziu a

vícios patrimoniais<sup>17</sup> no sistema político. Como resultado, viveu-se ou se vive no âmbito dessa relação natural entre a democratização e a descentralização, a ausência de mecanismos efetivos de controle público, fato que resulta em indícios de corrupção no repasse de fundos. Por último, os instrumentos de parceria e cooperação no plano subnacional são reduzidos ou quase existentes, frágeis institucionalmente (Abrucio, 2001, p.102).

Esses são obstáculos encontrados durante a inserção da municipalização no Brasil, que até hoje reinam em alguns sobestados. Leva a repensar comparativamente, na realidade de Moçambicana, apesar do seu sentido peculiar de Estado unitário, no seu processo de descentralização. Os obstáculos citados na experiência brasileira se fazem sentir no processo de municipalização em Moçambique. Apesar de se reconhecer que o município constitui um meio catalisador do desenvolvimento econômico e social em benefício dos residentes locais que promovem iniciativas empreendedoras, e que assegura iniciativas privadas de forma a gerar emprego e receitas para a sua sustentabilidade e o desenvolvimento do próprio município. Mas a falta de recursos humanos, para condução e avançar com certas políticas, a desigualdade e a heterogeneidade são descritas pela PNUD (1998), assim como Nguenha (2009, p. 2) descreve a falta de experiência de gestão e de capacidade técnica suficiente para atuar no serviço público.

### 3.2.2 Poder local

Nesta seção cabe destacar, num primeiro momento, o conceito de poder local, que é considerado por Fischer (1992, p. 106) como sendo resultante de relações construídas socialmente num território localizado, que exercem o poder econômico, social, cultural e simbólico. Para Daniel (1988), o poder local é constituído no âmbito das relações que delimitam o poder entre os diferentes grupos sociais. Sendo assim, a autora Fischer T. (1992) afirma, com referência ao poder local, que:

Alude-se ao conjunto de redes sociais que se articulam e se superpõem, com relações de cooperação e conflito, em torno de interesses, recursos e valores, em um espaço cujo contorno é definido pela configuração desse conjunto (FISCHER, T., 1992, p. 106).

Feita essa consideração, pode-se dizer que, nas comunidades mais populosas em que se encontram as comunidades locais, os chefes tradicionais têm por função exercer o poder local. Mas a descentralização em Moçambique não reconhece esse espaço, na medida em que não existem mecanismos institucionalizados, como ressaltam Chichava e cols. (1999):

Atualmente não existe um mecanismo institucionalizado de envolvimento das comunidades na resolução dos seus problemas diários ou de participação coletiva. Há ações planificadas muitas vezes organizadas pelas ONGs ou instituições estatais para o debate de um determinado assunto. É o exemplo da lei da terra cujo debate popular foi organizado pelas ONGs aos vários níveis com apoio e colaboração de parlamentares (CHICHAVA et al., 1999, p. 14).

---

<sup>17</sup> Zaqueu, L. (2010) patrimonialismo emerge da oligarquia, vigorou até o final do século XIX e caracteriza-se pelo uso privado da coisa pública. Este modelo é próprio de sociedade pré-capitalista e pré-democrática. Ainda, pela incapacidade ou a relutância de distinguir entre o patrimônio público e os bens privados. Fadul e Souza (2006, p. 4) caracterizam o patrimonialista por fazer-se: (1) confusão daquilo que é público com o privado; (2) predomínio da vontade unipessoal do dirigente; (3) práticas de nepotismo e relações de compadrio; (4) cargos públicos como prebendas; (5) corrupção; e (6) servilismo.

Portanto, para Chichava et al. (1999), a participação das comunidades locais não deveria limitar-se aos órgãos consultivos, de forma que haja maior inserção, evitando que a comunidade seja marginalizada. Pois essa população marginalizada no âmbito político, econômico e social, nos programas eleitorais, é considerada influente e participativa só para interesses de voto. Mas, em termos de necessidades básicas, essa população é a mais prejudicada vivendo na seca, sem acesso à água tratada, e percorrendo distâncias para aquisição de qualquer tipo de serviço. Nesses locais as ONGs são mais reconhecidas, devido à maior participação. Moçambique tem apoios internacionais dos doadores, em programas de Apoio Programático (PAPs), que atuam no âmbito da descentralização inserido no processo de Reforma Global do Setor Público (RGSP), que ajudam na superação das desigualdades em Moçambique.

Em termos de descentralização, os conselhos consultivos distritais foram criados, mas não suficientemente depressa para alcançar a meta. Parte do orçamento foi descentralizada, mas a revisão conjunta concorda que grande parte ainda é controlada a nível central e provincial. Os doadores estão preocupados com falta de transparência na afetação dos fundos de desenvolvimento do distrito (AWEPA, 2009, p. 2).

É verdade que os doadores têm o lado negativo de imposição na estratégia de funcionamento no país, segundo destaca o relatório AWEPA (2009). Assim como se realça que as metas alcançadas com o apoio internacional não tiveram efeitos positivos, porque é crescente a percentagem da desigualdade económico-social e de conflitos entre partidos em Moçambique, como realça Soiri (1999):

Relativamente às políticas da descentralização, o relatório defende que a presente falta de consenso político entre o partido no poder, a Frelimo, e a principal força da oposição, a Renamo, limita seriamente o processo de descentralização e o papel dos atores locais. É opinião mais ou menos generalizada que a principal razão que impediu um processo de descentralização democrática, conforme inicialmente planejado, foi o receio por parte do governo de pôr em causa a unidade nacional e territorial de Moçambique e de perder o controlo sobre os recursos naturais e económicos do país. Contudo, ainda que modesto, o presente processo de descentralização é amplamente considerado como uma via de reforço da democratização política em Moçambique e de abertura a uma futura partilha do poder (SOIRI, 1999, p. 2).

Apesar de não visível, a reconstrução do país desenvolveu-se em um esforço no sentido de conceder o poder real aos atores da descentralização (governadores, administradores distritais e os presidentes de municípios), em coordenação com os chefes tradicionais e os membros consultivos. O poder local tem um papel extremamente importante, porque contribui para o desenvolvimento de ações geradoras de mudanças sociais, económicas e políticas no contexto do mundo globalizado. E esse papel do poder local não se restringe à atuação do líder comunitário no âmbito de sua comunidade, também se desenvolve de forma articulada com as diferentes instituições até no poder central. O poder local em Moçambique surge no fim da guerra de resistência entre a Renamo, o partido atualmente na oposição, e a Frelimo, partido no poder, e com a ascensão do sistema multipartidário, que, por sua vez, culminou com a aprovação das autarquias locais. Segundo a CRM (art. 271, 2004), consagrada no nº1, o poder local tem como objetivo organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios na comunidade e promover o desenvolvimento local, o aprofundamento e a consolidação da democracia. Esse poder local torna-se relevante para as unidades internacionais de apoio a projetos de combate à

pobreza em Moçambique, na medida em que, para os doadores, fica clara a definição e o controle das suas estratégias em prol do desenvolvimento das comunidades carentes.

Prazeres (2007, p. 3), na sua concepção, apresenta níveis que envolvem diferentes estágios de envolvimento político e de conscientização, que podem se adequar à realidade moçambicana:

- a) a consciência cívica, que se expressa na simples participação na vida do movimento associativo e das coletividades, com a preocupação de intervir no bem-estar;
- b) a consciência democrática, que se expressa no envolvimento numa força política ou num órgão de poder;
- c) a consciência de apoio à comunidade, de acordo com o interesse coletivo e não com os interesses partidários;
- d) construção da ideia de participação da população, que deve ser reconhecida não só no momento do voto, mas também na sua atuação ativa e na melhoria da infraestrutura e das condições de vida.

Além disso, o poder local constitui-se em um polo que deve ser reforçado pela integração de gestores públicos formados, de maneira a conduzirem as suas experiências fundamentadas no aprofundamento da participação das comunidades, alargando seu espaço de participação e de contribuição no empoderamento das comunidades locais. Empoderamento das comunidades locais é visto por Paulo (2007) e Zamora (2006) como o aumento do poder e da autonomia de indivíduos e grupos sociais nas relações interpessoais, buscando soluções de forma participativa, a partir dos recursos disponíveis na comunidade. Trata-se de um processo em que a população deve ser valorizada pelo gestor em apoio às comunidades locais, o qual deve auscultar seus anseios e adaptar as suas práticas, baseadas no conhecimento formal, à realidade do lugar, considerando o saber local.

No imaginário político brasileiro construído por Costa (1996, p. 113), retorna a significação da estrutura do poder local, que é relevante na medida em que traz consigo a ideia de relações construídas no âmbito dos pequenos e médios municípios de relações populosas em grandes cidades. Onde os poderes locais encontram espaços para implementar as suas experiências democráticas com capacidade de inovar, de forma a oferecer qualidade de serviços públicos eficientes. Portanto, verifica-se esse espaço como de privilégio, de exercício da democracia, de participação do cidadão nas iniciativas econômicas e sociais, assim como em atividades políticas. A partir da década de 1980, o local passa a ter uma imagem diferenciada e representativa e é prescrito na Constituição de 1988 nos estatutos jurídicos. A participação desses órgãos locais vem sendo disseminada através das mídias as inovações e as soluções criativas dos órgãos e as soluções criativas das próprias prefeituras nas áreas de saúde, educação, moradia. Este espaço do poder local veio, com o tempo, se incorporando às agendas políticas, combinadas à democracia e à descentralização, a participação da população. Incorporando, dessa forma, novos atores provenientes das comunidades religiosas, associação de moradores; portanto, uma ação de polarização entre o Estado e a sociedade civil (Sader, 1989 *apud* Costa, 1996, p. 114). Sendo este um exemplo de atuação participativa do poder local.

São experiências que podiam servir de exemplo, para o contexto atual do país, na criação de estratégias de governação adequada dos poderes locais, que pudesse ser participativa nos Orçamentos Públicos<sup>18</sup> (OP), abrindo espaço para maior participação do público, independentemente de escolaridade. Afinal, o fato de o cidadão não saber ler não lhe limita a capacidade de interpretar, ou de definir o que pode melhorar o seu bem-estar social. É com esse OP na ótica de Renzio (2009, p.1), que se constitui o “instrumento fundamental de política pública”, para o desenvolvimento nacional e de manuseio dos poderes locais.

### 3.2.3 Estrutura do Poder Local em Moçambique

A Constituição da República, no Título XIV no artigo 272, define as autarquias locais<sup>19</sup> como pessoas coletivas públicas dotadas de órgãos representativos próprios, que visam à prossecução dos interesses das populações respectivas, sem prejuízo dos interesses nacionais e da participação do Estado. A mesma definição é subdividida por Cistac (2001) em três elementos distintos que dão características próprias às autarquias locais: a) pessoas coletivas públicas; b) órgãos dotados de representatividade própria; c) aqueles que prosseguem os interesses das populações respectivas. E são pessoas coletivas na visão do mesmo, como sendo pessoas físicas que têm e buscam um fim específico, com direitos e obrigações. Uma coletividade com património, poder de execução, de ter orçamento próprio e ser sujeita a relações jurídicas. Enfatizando, ainda, que as pessoas coletivas se desdobram em pessoas coletivas públicas ou de direito público, que por sua vez são compostas por Município ou povoação (população, território), onde a autarquia se identifica no espaço territorial através do seu povoado<sup>20</sup>; Institutos públicos e Associações públicas.

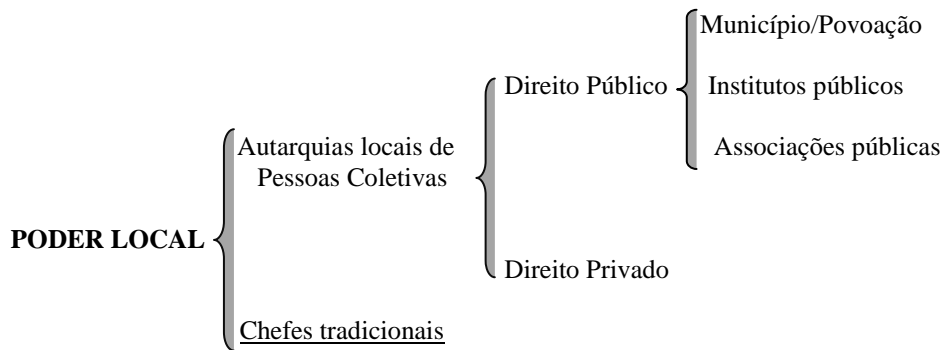


Figura 4: Estrutura do Poder Local.

Fonte: Adaptada a partir de Cistac (2001, p.57).

Portanto, o território de uma autarquia local é de extrema relevância, na medida em que delimita as áreas, dá competências aos seus respectivos órgãos, de forma que uma assembleia

<sup>18</sup> Schumpeter J (1918), citado por Renzio (2009, p. 1): o Orçamento Público é “o esqueleto do Estado despido de todas as ideologias enganosas”, no artigo Sociedade Civil e Monitoria do Orçamento Público, Informação sobre Desenvolvimento, Instituições e Análise Social, Boletim nº4

<sup>19</sup> A Lei nº. 6/2007, de 09 de fevereiro de 2007, foi publicada no Boletim da República, Iª Série, nº. 6, onde o governo provincial passou, no quadro constitucional, a exercer a tutela administrativa sobre as autarquias locais, em alteração do regime jurídico estabelecido na Lei nº. 7197, de 31 de maio.

<sup>20</sup> Sendo autarquia local como pessoa coletiva de população – território, que são os moçambicanos num determinado espaço territorial que comunga os mesmos interesses, mesmo espaço geográfico, com os mesmos direitos de natureza política (CISTAC, 2001, p. 59).

municipal não possa atuar num território que geograficamente não é da sua gestão. Torna relevante também destacar os parâmetros que determinam a inserção de um território num posto administrativo. A Lei n.º 2/97, no artigo 5º de 28 de maio, determina as leis e os requisitos para a criação dos municípios:

- a) Fatores geográficos, demográficos, econômicos, sociais e administrativos;
- b) Interesses de ordem nacional ou local em causa;
- c) Razões de ordem histórica e cultural;
- d) Avaliação da capacidade financeira para a prossecução das atribuições que lhe estiverem cometidos. Pelo que os Municípios/autarquias locais são compostos de cidades e vilas e são chamadas de autarquias locais urbanas, nos Municípios<sup>21</sup>. Enquanto que autarquias locais rurais são representadas pelos postos administrativos, onde, no processo de alocação dos projetos de combate à pobreza, estes são alocados pelo FDD (Cistac, 2001).

No âmbito da Lei n.º 2/97, no artigo 5º, de 28 de maio, determinam-se os requisitos dos territórios, assim como o censo de 1997 ressalta que a densidade populacional era de 37,8 hab./km<sup>2</sup>, com uma população de 135.275 numa área de 3.582 km<sup>2</sup>. E é evidenciada no censo de 2007 a evolução da populacional para 231.850 numa área de 3.392 km<sup>2</sup>, densidade populacional de 68,35 hab./km<sup>2</sup>. Segundo o documento do MEA-MÉTIER-Consultoria e Desenvolvimento Lda. (2005, p. 21), assim como os dois períodos de Censo 1997 e 2007, a divisão administrativa apresentada no distrito de Nicoadala, na província da Zambézia, em Moçambique, com a sede na povoação de Nicoadala, com o limite, a norte, com o distrito de Mocuba, a oeste com os distritos de Morrumbala e Mopeia, a sul com o distrito de Inhassunge e o município de Quelimane, a leste com o Oceano Índico, e a nordeste com o distrito de Namacurra, dompõe-se de dois postos administrativos:

- Posto Administrativo de Maquival: Ionge; Madal; Maquival; Marrongane Nangoela;
- Posto Administrativo de Nicoadala: Munhonha Namacata Nhafuba Nicoadala.

Mas, na prática, e no âmbito das atribuições dos FDD, insere-se a localidade de Zalala<sup>22</sup>, assim como descreve o quadro 3, ficando uma dúvida na divisão administrativa do distrito de Nicoadala: quantas localidades o distrito tem? E em que Município a localidade de Zalala se insere? Pois, como citado por Cistac (2001, p. 61), as delimitações têm sua “consequência fundamental e, que estes órgãos (Municípios, Administrações) só têm competência em função da área a que dizem respeito...”, no sentido de que cada um atua no território a que juridicamente foi

<sup>21</sup> São essas autarquias locais – municípios que a partir de 2011 determinaram os vetores do PERPU 2011-2014, na orientação de uso de recursos aos 11 Municípios - Capitais Provinciais, incluindo a cidade de Maputo do Orçamento de Estado de 2011. Com o rumo à operacionalização, ao do Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana, que era orientado para a geração de oportunidades de emprego e proteção social (MAE, 2011).

<sup>22</sup> Zalala é uma localidade rica no desenvolvimento turístico, com uma praia reconhecida a nível internacional e situada na província de Zambeze.

denominado, de forma a permitir a avaliação dos projetos no âmbito do desenvolvimento local, a criação e manutenção das vias vicinais. Falando em manutenção das vias vicinais, as estradas que ligam uma maior área turística de Quelimane, na localidade de Zalala, estão em péssimas condições, o que despertou curiosidade é que o indivíduo, estando no distrito de Nicoadala, não tem como chegar a Zalala, o único percurso é o retorno ao Município de Quelimane (MEA – MÉTIER, 2005, p. 47), assim como se descreve também neste quadro 3, a qualidade de redes de estradas naquela província.

Estrada	Km	Estado de conservação	Observação
Nicoadala/Quelimane	35	Bom	
Nicoadala/Namacura	35	Bom	
Licuari/Nhafuba	32	Reabilitação	Necessita de Reabilitação
Licuari/Derre	25	Reabilitação	Necessita de Reabilitação
Licuari/Muziva	12	Reabilitação	Necessita de Reabilitação
Maria Rua/Nhafuba	45	Mau	Necessita de Reabilitação
Nantuto/Murrua	10	Reabilitação	Necessita de Reabilitação
Cerâmica/Marrongane	25	Reabilitação	Necessita de Reabilitação
Ceramica/Muanamambene	15	Mau	Necessita de Reabilitação
Domeia/Mucocora	10	Reabilitação	Necessita de Reabilitação
Namacata/Llalane	15	Reabilitação	Necessita de Reabilitação
Romane/ Mixixine	8	Reabilitação	Necessita de Reabilitação
Nicoadala/Maquival	60	Normal	
Quelimane/Madal	10	Bom	
Zalala/Supinho	15	Mau	Necessita de Reabilitação
Marrabo/Madal	20	Mau	Necessita de Reabilitação
Maquival/Maquival Rio	10	Reabilitação	Necessita de Reabilitação
Coalane II/Nangoela	10	Reabilitação	Necessita de Reabilitação
Zalala/Palane	20	Mau	Necessita de Reabilitação
Vareala/Mugogoda	15	Mau	Necessita de Reabilitação

Quadro3: Redes de Estradas.

Fonte: Perfil do distrito de Nicoadala, Província da Zambeze.

A entrevista feita ao Presidente do Município<sup>23</sup> por Evaristo Valoi, sobre o turismo e vias de acesso, destaca:

**EV** -A uns cerca de 40 quilômetros da cidade de Quelimane localiza-se Zalala Beach Lodge and Safari. Qual é o seu ponto de vista sobre aquele ponto turístico?

**PM** - Penso que Zalala Becah Lodge and Safari, assim como todos os investimentos são bem-vindos. Verdade que já tem energia, água, mas a questão básica que é a estrada, sempre será um o meio preponderante para este investimento. Não quero entrar muito na gestão da própria praia, que já foi do município, mas agora dizem que é pertença do distrito de Nicoadala, ao abrigo de interesses que me são bastante alheios, mas espero que na nova divisão administrativa a praia volte ao seu legítimo dono, que é o Conselho

<sup>23</sup> Segundo informações de Cristina Soares publicadas no artigo publicado em 25 de agosto de 2011, Pia Matos foi Presidente de Município, que se exonerou de cargo no município por alegada gestão danosa dos fundos da edilidade. A mesma fonte cita que foi a mando da FRELIMO. Acesso em 18 de janeiro de 2013, disponível em <http://www.portugues.rfi.fr/africa>. Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) é partido político em Moçambique, fundado em 1962, em Dar- es- Salaam, Tanzânia. Acesso em 18 de janeiro disponível em, <http://www.frelimo.org.mz/sites/frelimo/files/estatutos>



Municipal de Quelimane e daí possamos continuar com aquilo que eram as nossas políticas, porque quem fez a urbanização da praia foi o município de Quelimane, um trabalho bastante aturado. Estes investimentos têm que acontecer em paralelo caso não vai ficar num dilema e sem saber o que apareceu primeiro, se foi o ovo ou a galinha. É importante que o ovo venha primeiro e não a galinha, porque aí se terá noção clara para fazer o investimento no turismo (Presidente do Município Pio Matos, 16/062011).

**EV** - Disse que a praia de Zalala é um projeto do município de Quelimane e depois passou para Nicoadala. Até aqui o que foi que o distrito de Nicoadala fez em prol da Praia?

**PM** - Penso que não passou para Nicoadala por uma questão de qualidade ou capacidade técnica, mas por uma decisão meramente política, que fez com que a praia deixasse de fazer parte da gestão e polo de desenvolvimento da cidade de Quelimane como espaço territorial e passou para o Nicoadala por uma decisão meramente política. Espero que com a nova divisão administrativa, a qual se propõe à assembleia da República, nos próximos tempos possa de fato voltar a pertencer ao Distrito de Quelimane e daí a praia à cidade de Quelimane (Idem).

Levando com isso a crer que a localidade de Zalala, apesar de não fazer parte daquele posto administrativo, tem atribuição de FDD. E os censos de 1997 e de 2007 não enquadram essa localidade, mantendo a inquietação nos estímulos de retiro de localidade de Zalala no Município de Quelimane. De referir que o tema não tem como enfoque a questão territorial, mas é impactante quando se tem procedimento de manuseamento dos FDD, e o Fundo Estratégico de Redução de Pobreza Urbana – PERPU. Constata-se dentro das normas e procedimentos de afetação de fundos um rigor do espaço territorial a que pertence o cidadão, e cada distrito gere os seus fundos dentro da sua área de jurisdição. E essas atividades desenvolvidas devem ser de benefícios a essas comunidades. Destacando “ser residente no território onde pretende implementar o projeto por um período não inferior a 02 anos e confirmada pelas autoridades locais” (MP,2010, p.5), mas vários projetos foram aprovados para residentes de Nicoadala que têm projetos de turismo em Zalala, no Distrito de Quelimane, mas com os fundos do posto administrativo de Nicoadala.

Voltando para a estrutura de poder local, foi possível perceber no estudo de Cistac (2001) que, na classificação da estrutura do poder local, não se insere como poder local o poder dos chefes tradicionais. A princípio este elemento faz parte da gestão do território local desde os tempos remotos de dominação colonial, mas, com a implantação da linha de frente de libertação nacional, os mesmos eram visto de forma “pejorativa”, como um poder local de cultura rural imbuída, no “obscurantismo”, e muitos deles eram conotados como um disfarce do regime colonial<sup>24</sup>, e não mereciam a confiança das populações, o que levou o governo a reestruturar o sistema, impossibilitando o restabelecimento do sistema político econômico neocolonial<sup>25</sup>. Essa ideologia permitiu que a RENAMO reconhecesse esse poder, afastado no sistema político do governo (Lourenço, 2005, p. 2).

<sup>24</sup> Realça Lundin, I (1992), citado por Lourenço A. Vitor (2005).

<sup>25</sup> Lourenço A.Vitor (2005, p. 3), citando Monteiro (1989) e Sachs, Welch (1990), ressalta que, após a independência, o partido no poder edificou a hierarquia político-administrativa do partido-Estado, proscrevendo explicitamente os comprometidos de quaisquer posições de responsabilidades políticas. E rotulou todas as instituições políticas e sociais que baseavam a sua reprodução social na(s) lógica(s) do parentesco e asseguravam os lugares da autoridade política pela sucessão hereditária, como “feudais, obscurantistas e retrógradas”.

Apesar dessas intimidações, as comunidades não deixaram de estabelecer as suas redes sociais com as comunidades tradicionais. Pois esse era o seu *modus vivendi*, de coesão e de identidade sociocultural, que legitimava e regulava as relações sociais com a natureza. Assim demonstra Lourenço (2005):

Em primeiro lugar, importa referir que, apesar da retórica e da prática hostis da FRELIMO, aquilo que o partido-Estado rotulava de autoridade tradicional nunca deixou completamente de existir no mundo rural, quer após a independência de Moçambique, quer mesmo durante os anos em que a FRELIMO implementou com sucesso relativo, o seu programa de modernização socialista (LOURENÇO, 2005, p. 4).

Corroborando, AfriMap (2009, p. 169) assevera que, as autoridades tradicionais frequentemente continuaram a deter poder e legitimidade nas suas comunidades, particularmente na resolução de conflitos e na reintegração de membros da comunidade após a guerra civil. Nas eleições de 1994 e 1999, a RENAMO apelou muito e, ao que tudo indica beneficiou-se grandemente da sua ligação com as autoridades tradicionais, sobretudo na mobilização do eleitorado rural. Nessa ligação, a RENAMO teve que oferecer alguns lugares na Assembleia da República a alguns líderes tradicionais influentes.

Definitivamente as ações da FRELIMO-Estado não levaram em consideração que muitas das ações no sistema colonial eram de imposição aos chefes tradicionais, levando-os a submeter a sua administração colonial, segundo Castel-Branco (1994):

As autoridades tradicionais, frequentemente eram impostas e utilizadas pela administração colonial, geriam os principais recursos da sua área de jurisdição. Controlavam a alocação da força de trabalho, quer através de venda para o setor capitalista quer através de culturas obrigatórias para o mercado (CASTEL-BRANCO, 1994, p. 45).

Para além desse sistema colonial, os chefes tradicionais tinham uma tradição de família, formada por uma estrutura de linhagem. Portanto, não era qualquer indivíduo que tivesse esses poderes, mas um poder a partir de legitimação tradicional, de sucessão numa linhagem, ou mesmo conferida a partir de poder económico, religiosidade, assim como se realça que “o surgimento destas autoridades obedece a formas de legitimação tradicional sucessão linhageira ou carismática – conferida em função do poder económico e de alguma outra notoriedade, no campo profissional, artístico, desportivo, religioso, entre outros” (Cambaza, 2009, p.1).

Essa incompreensão representou para a FRELIMO-Estado considerar os chefes tradicionais uma ameaça à sua gestão. Enquadrando para a gestão das comunidades, técnicos, ou melhor, optar pelo enquadramento dos chamados Chefes Dinamizadores (CD), que não se adequavam à realidade social que as comunidades locais tinham como modo de vida. Pois esses tinham a sua forma de ver e interpretar os fenômenos naturais, e resolver as questões (doenças, conflitos, encenação de rituais, chuvas), súplica dos antepassados, assim como o controle dos feiticeiros. Portanto, são fenômenos que escapavam de reconhecimento pelo poder como ações culturais.

Talvez fosse melhor, sem delatar aquilo que foi o projeto FRELIMO-Estado, que se analisasse a questão no âmbito da dicotomia entre o tradicional e a modernidade, que é defendida por Paula-Meneses (2009). Ao verificar que, diante da diversidade, várias instâncias indiciam

disputas e jogos de poder. Nessa visão, pode ter sido estratégica a reação da FRELIMO-Estado de abjurção da linhagem tradicional, mas não significando, com isso, o não reconhecimento da autoridade tradicional, na medida em que ela constitui em todo continente africano um elo preponderante na administração e gestão social. O que se coloca em causa é o “espaço e a construção social dessa autoridade social e as suas futuras implicações” na gestão do Estado no poder. No sentido de como foram construídas essas relações, em que momento e quais podem ser os seus reflexos no futuro. Ao se pensar assim, leva a crer que é impossível assumir-se uma autoridade tradicional de forma única e homogênea, e ao mesmo tempo alerta para o impacto de se ignorar essa autoridade tradicional. No âmbito da dicotomia, apesar de a autoridade tradicional sempre ter representado um espaço rural com um poder diferente do Estado moderno, nessa altura constituía o modo racional e compunha uma estrutura socialmente sancionada, mas, na gestão atual de Estado, o espaço tornou-se limitado para inserção de uma autoridade tradicional. Realçando, também, que nenhuma tradição pode se considerar como ilustração exata de prática anterior, defendendo que as tradições são criadas e recriadas historicamente (Meneses, 2009, p. 1).

Nessa percepção, o Estado criou a sua história com a inserção dos grupos dinamizadores, reconhecidos de autoridades tradicionais, e vistos como líderes desempenhando o mesmo papel de elo com os interesses do Estado, em qualquer local afetos, assim como realçam Meneses et al (2003) e Jossias (2004) o exemplo de presença do régulo Luís no bairro de Manga-Loforte, e na cidade da Matola o régulo Xavier Matola.

É diante dessas ações que Terence Ranger (1996), citado por Meneses (2009, p. 4), diz que não se pode negar que “a África colonial é muito mais parecida com a África pós-colonial do que qualquer um de nós imagina. E as suas dinâmicas continuam a moldar a sociedade pós-colonial”. Isso porque a posição de poder tradicional sempre constituiu uma administração colonial, que controlava a alocação da força de trabalho (Castel- Branco, 1994), não podia ser diferente na gestão do GdM.

Pelo que, para o retorno, teve o apoio das organizações não governamentais nas reformas do Estado e de administração pública, e, em coordenação com o Ministério de Administração Estatal, foi possível definir a estratégia de reconhecimento das autoridades tradicionais no seio da sociedade moçambicana, através de projetos sobre atuação dos chefes tradicionais nas comunidades (Lourenço, 2005).

Nesse propósito foi regulamentada, através do Decreto nº 15/2000, de 20 de junho, e, diante desse processo de descentralização administrativa, a valorização da organização social das comunidades tradicionais e o aperfeiçoamento das condições da sua participação na administração pública para o desenvolvimento socio-cultural do país. No entanto, a visão que se busca é de retorno de forma consensual na articulação dos órgãos locais com os diferentes poderes, de forma que estes sejam reconhecidos pela comunidade de um determinado espaço territorial<sup>26</sup>. No artigo 4º desse decreto, são definidas as áreas de articulação entre os órgãos locais e as comunidades tradicionais:

---

<sup>26</sup> Decreto 15/2000, no Boletim da República de Moçambique, I série, nº 24, publicado na terça-feira, 2º Suplemento de Junho de 2000.

- a) Paz, justiça, harmonia social;
- b) Recenseamento e registro da população;
- c) Educação cívica e elevação do espírito patriótico;
- d) Uso e aproveitamento da terra;
- e) Emprego;
- f) Segurança alimentar;
- g) Habitação própria;
- h) Saúde pública;
- i) Educação e cultura;
- j) Meio ambiente;
- k) Abertura e manutenção de vias de acesso.

Em aquiescência com o Decreto 11/2005<sup>27</sup>, os líderes comunitários (chefes tradicionais, secretários dos bairros, de aldeias e outros chefes legitimados) passam a ter deveres especiais, que lhe garantem maior participação de forma ativa na vida das comunidades, maior participação nas ações políticas.

---

<sup>27</sup> Decreto 11/2005, no Boletim da República de Moçambique, I série, nº23, publicado na sexta- feira, dia 10 de junho de 2005, 2º Suplemento.

## 4 POLÍTICAS PÚBLICAS COMO PROJETO DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL

Este capítulo desenrola-se em torno da ação de políticas públicas ou projeto da nação como pressuposto estratégico do Estado para implementar ações de desenvolvimento com objetivo do bem-estar da sociedade. Dessa forma, procurar-se-á a gênese de políticas públicas, a sua conceitualização, e a estruturação de um projeto macro sobre gestão do Estado e as etapas de verificação e controle do projeto macro para o desenvolvimento da nação. Essa construção tende a conceber a estratégia de erradicação de pobreza, a partir da concepção da demanda individual e coletiva e responsabilização dos envolventes no projeto, de forma que seja aplicável o fenômeno social.

### 4.1 GÊNESE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas como área de conhecimento surgem como forma de entender o seu desdobramento, trajetória e as suas perspectivas. Os precursores e fundadores da área de políticas públicas são: Laswell (1936), que desenvolveu a expressão de *policy analysis*, em 1930, com o objetivo de conciliar o conhecimento científico e acadêmico com a produção empírica dos governos e como forma de estabelecer uma rede entre os cientistas sociais e os grupos de interesses e o governo; Simon (1975), que estabeleceu a racionalidade limitada dos *policy makers*, ao destacar que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Ao mesmo tempo, demonstra que a racionalidade dos decisores públicos é limitada por problemas que provêm de informação incompleta ou imperfeita, definindo, dessa forma, o tempo para tomar decisões. Nesse percurso, a racionalidade pode ser maximizada até um ponto satisfatório, a partir da criação de conjunto de regras e incentivos que possam enquadrar o comportamento dos atores, modelando-o em direção a resultados esperados, evitando que sejam de interesses próprios; Lindblin (1959, 1979) aparece questionando a racionalidade de Laswell e Simon, propondo, dessa forma, a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas. Essas variáveis tinham a ver com as relações de poder e a integração de diferentes fases do processo decisório. Para ele, as políticas públicas, além da racionalidade, deveriam integrar o papel das eleições, burocracias, partidos políticos e dos grupos de interesse; Easton (1965) procurou definir as políticas públicas como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente, na medida em que as políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesses, que influenciam seus resultados e efeitos (Frey, 1999; Souza, 2006).

Nessa perspectiva, as políticas públicas surgiram nos EUA em 1948, após romperem com os princípios tradicionais europeus que se concentravam no desdobramento explicativo sobre o papel do Estado como governo produtor das políticas públicas por excelência. Nos EUA, as políticas públicas surgem com *think tanks*, na comunidade acadêmica (matemáticos, cientistas políticos, analistas de sistema, engenheiros, sociólogos etc.). Estes eram influenciados pela teoria de jogos de Neumann, que busca mostrar como uma guerra poderia ser conduzida como um jogo racional. Dessa forma, a expansão das políticas públicas para o governo nos EUA integra-se como ferramenta das decisões governamentais durante a Guerra Fria e na valorização da tecnocracia como forma de enfrentar as suas consequências (Souza, 2006). Segundo a experiência brasileira, as políticas públicas surgiram em 1988 quando da apresentação da estratégia reformista, período que se preocupava em estabelecer uma ordem, em novas bases, fazendo com que esses movimentos se articulassem para tentar inscrever na Carta Constitucional

de direitos sociais que pudessem ser traduzidos em deveres do Estado, através de políticas públicas. Esse surgimento das políticas públicas foi resultado de pressões populares após a crise econômica no Brasil, que permitiu aprovação da Constituição institucionalizando princípios pautados em conceito como participação e controle social (Cunha et al., 2003).

Nessa percepção, não existe uma única forma de ver e definir políticas públicas, segundo os estudos desenvolvidos por Souza (2006), vários autores se debruçam de forma diferente. Mead (1995) define as políticas públicas como um campo no estudo da política para analisar as questões públicas definidas pelo governo; Lynn (1980) vê como ações do governo que produzem efeitos específicos; na concepção de Peters (1986), política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984), de forma sintética, define a política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, quando considera decisões e análises sobre política pública a partir do momento em que responde às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz (Souza, 2006).

Para Laswell (2003) e Souza (2006), as políticas públicas enquadram-se como ramo da ciência política, para entender como e por que os governos optam por determinadas ações e ao mesmo tempo fornecem fatos e princípios de atuação direta do governo na tomada de decisões. Assim como destaca Teixeira (2002):

Elaborar uma política pública significa definir *quem* decide *o quê*, *quando*, com que *consequências* e *para quem*. São definições relacionadas com a natureza do regime político em que se vive, com o grau de organização da sociedade civil e com a cultura política vigente. Nesse sentido, cabe distinguir “Políticas Públicas” de “Políticas Governamentais”. Nem sempre “políticas governamentais” são públicas, embora sejam estatais. Para serem “públicas”, é preciso considerar a quem se destinam os resultados ou benefícios, e se o seu processo de elaboração é submetido ao debate público (TEIXEIRA, 2002, p. 2).

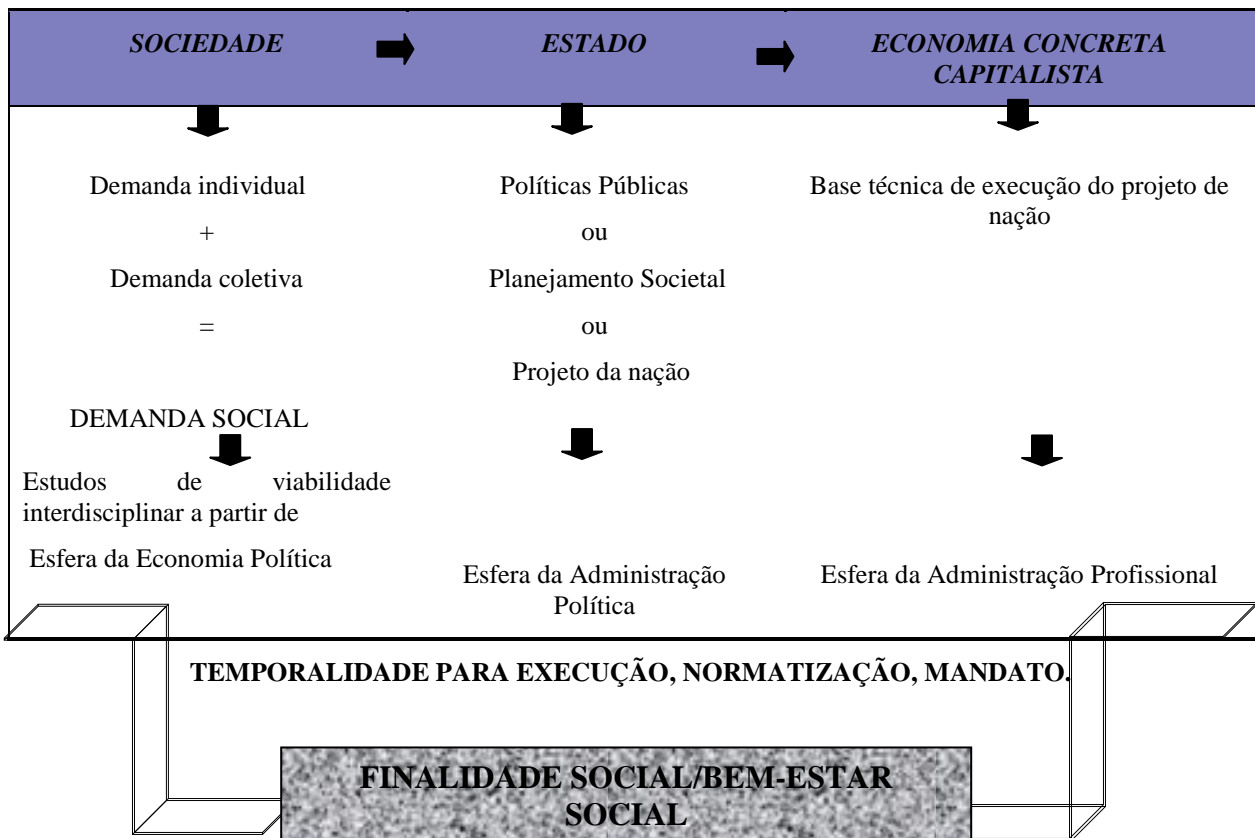
Nessa citação de Teixeira (2002), as políticas públicas, para serem públicas, devem se refletir para o público, distinguindo-se, com isso, de políticas governamentais. Refutando-se a ideia de Christian, Trocaire (2003, p. 16), que, na sua visão, consideram o ciclo de políticas públicas como políticas governamentais, pois nem todas as políticas governamentais são políticas públicas. Pelo que políticas públicas tratam de recursos públicos, com maior participação efetiva da sociedade civil num ambiente de transparência, com ações que se destinam ao público.

As políticas públicas visam responder à demanda, principalmente dos setores marginalizados da sociedade, considerados como vulneráveis. Essas demandas são interpretadas por aqueles que ocupam o poder, mas influenciadas por uma agenda que se cria na sociedade civil através da pressão e mobilização social (TEIXEIRA, 2002, p. 3).

As ideias construídas complementam a visão contemporânea de Santos (2009, 2010), que propõe um projeto para construção de melhores condições de distribuição da renda e de riquezas em sociedade necessitadas, o que constitui uma ação urgente, pois, no caso específico de Moçambique, as políticas micro, que são implementadas de forma isolada, podem não garantir aquilo que é sonho dos governantes de acabar com a pobreza ou de garantir o bem-estar social, pois, como se pode ver na seção que se segue, esse projeto parte de planificação do governo, envolvendo todas as esferas no âmbito interdisciplinar.

#### 4.1.1 Políticas Públicas como Projeto de Desenvolvimento Nacional

Como se tem percebido, ao longo deste texto, falar de políticas públicas é falar de planejamento societal, projetado pelo Estado como plano de desenvolvimento da nação com objetivo de bem-estar social e conseqüentemente, se resume ao desenvolvimento do local. Segundo Santos (2009), a construção desse modelo de gestão pressupõe a base de condução da produção social pelo Estado, visando o cumprimento de um objetivo que possa beneficiar a sociedade. Nesse pressuposto, é idealizado um projeto de desenvolvimento nacional como um instrumento teórico e metodológico que conduz esse processo de gestão social. Sendo assim, o Quadro 4 representa a filosofia de execução desse projeto no âmbito da Administração Política.



Quadro 4: Filosofia de execução do projeto de desenvolvimento da nação.

Fonte: Adaptado a partir de Santos (2009, p. 52).

O Estado formula as políticas públicas dentro das alternativas disponíveis e diante das necessidades do cidadão, para dar respostas às exigências sociais. Esse projeto é elaborado diante de um estudo de viabilidade prévia no âmbito interdisciplinar, com a percepção da economia política. Como vem destacando Santos (2009), a economia política constitui o campo próprio que estuda as leis de funcionamento e o modo pelo qual a produção material possa alcançar a finalidade social. Portanto, é dela que se desenvolve a ideia de produção e distribuição dos resultados, combinando com as outras áreas de conhecimento; a demanda pelo indivíduo mais a demanda coletiva definem a demanda societal.

Segundo Santos (2009), a construção desse projeto de nação tende a demonstrar a incompatibilidade das ações desenvolvidas na contemporaneidade. As atividades então desenvolvidas tendem à exclusão social. Nesse contexto, procura, dentro do sistema capitalista, reaver a posição do Estado como gestor dos destinos da sociedade na percepção da administração política, onde o Estado é detentor do capital. Na medida em que cabe ao Estado estabelecer relações com a sociedade na satisfação das necessidades para o bem-estar social, coordenando leis que regulam as instituições privadas no projeto da nação, condicionar políticas da reprodução, das relações de produção, fazendo valer-se do seu poder, operacionalizando, redirecionando as bases técnicas de modo de produção, manifestando-se em favor do projeto de desenvolvimento da nação. Nesse projeto, todos são vistos como administradores profissionais (economistas, médicos, administradores, agentes de limpeza, entre outros), compartilham para um fim coletivo, a responsabilidade de um se resume na responsabilidade de todos no cumprimento desse plano.

Para Santos (2009, p.50-51), as políticas públicas devem estar no âmbito de princípios gerais: a) a temporalidade (normativa, administrativa, burocrática e a questão do mandato) que se junta “ao mandato do indivíduo ou partido eleito pelas regras em vigor para governar ou gerenciar uma empresa”, que, no fim de exercício das suas funções, é obrigado a deixar o comando da instituição; b) a construção do novo, depois de explorar, plenamente, a capacidade existente; c) desierarquização quanto possível do processo decisório, ideia de que, quanto menos hierarquização, melhor é a eficácia e eficiência das atividades; e, por último, o d) expediente ou trabalho social, que consiste na conscientização do esforço coletivo na construção do bem-estar social, a obrigatoriedade do corpo administrativo. Formulação da agenda, esta é a fase de seleção e definição de prioridades, de avaliação de cada problema.

Nesta construção, as etapas idealizadas por Amaral e colaboradores (2008), bem como Teixeira (2002), são corroboradas por Santos (2009), ao demonstrar que a filosofia de execução segue o mesmo processo, mas procura demonstrar a relevância do papel do Estado na execução do projeto da nação, políticas públicas ou planejamento societal; portanto, a repetição desse termo é no sentido de demonstrar que todos têm o mesmo significado rumo à finalidade social. Portanto, a demanda da sociedade coletiva é auscultada. Os mecanismos de atuação são analisados no âmbito interdisciplinar, e implementados pelo governo, com controle sistemático de verificação de sua aplicabilidade, seguindo as etapas indicadas por Amaral e colaboradores (2008) e Teixeira (2002):

- a) Formulação de políticas é fase de apresentação de soluções e de definição das linhas de ação, dependendo de cada problema. Nessa fase, é imprescindível que os especialistas de políticas públicas e gestores governamentais identifiquem os problemas, a fim de que possam fazer avaliação técnica, estudos de viabilidade para que a ação seja implementada com sucesso;
- b) Processo de tomada de decisões esta fase é de escolha de alternativa para a solução do problema encontrado na fase de agenda. Nessa fase, essas ações são definidas mediante o uso de leis, decretos, resoluções e outros atos da administração pública;
- c) Implementação ou execução das ações é a fase em que o planejamento e a escolha são transformados em atos. Portanto, o corpo administrativo é o responsável pela execução



das políticas, cabendo, dessa forma, a aplicação, o controle e o monitoramento das medidas definidas. O mesmo autor considera importante a indicação de dois modelos que compõem essa fase de implementação: um que se caracteriza por centralizador, em que a implementação é inquestionável; este é um processo de cima para baixo, do qual poucos funcionários participam e reflete a concepção da hierarquia da administração pública. A outra fase, que é de baixo para cima, caracterizada pela descentralização, com um caráter participativo dos usuários. Portanto, esses são procedimentos definidos pelo Governo nesse ciclo de estágios de políticas públicas;

- d) Avaliação, esta é fase de atuação de políticas públicas, de forma que ela contribui para o sucesso da ação governamental e maximização dos resultados obtidos, com os recursos destinados. Esse é, também, o momento de aprendizado do gestor, à medida que escolher a alternativa passível de dar os melhores resultados.

Para Amaral e colaboradores (2008), esse ciclo de estágio de políticas públicas, mais precisamente a fase de avaliação, faz com que a administração pública desenvolva informações úteis para as futuras definições de políticas públicas, permitindo a prestação de contas justificativa das ações, explicação das decisões, correção das falhas, identificação das barreiras que impedem o sucesso do programa e a promoção de diálogo entre os vários atores individuais e coletivos, fomentando, dessa forma, a coordenação e a cooperação entre os atores. Portanto, como se pode verificar, esse processo constitui na atuação do Estado diante de um projeto macro do Estado para o desenvolvimento de um projeto nacional.

Como foi definido no programa de Reforma do Setor Público (RSP), em Moçambique, o Plano de Ação de Pobreza Absoluta, para uma boa governança, teve em vista definir os seguintes objetivos: a) melhorar o modelo democrático, através do desenvolvimento de uma democracia participativa, abrindo o espaço para a participação e intervenção de grupos de interesse da sociedade civil; b) fortalecer o funcionamento do Parlamento, órgãos locais do Estado e o Desenvolvimento Municipal; c) fortalecer a capacidade do Governo de formular e gerir políticas públicas, promover a descentralização, a transparência e a prestação de contas; d) fortalecer as instituições públicas e o seu respectivo pessoal, de forma a melhorar a prestação de serviços; e) fortalecer o Distrito como unidade de planificação; f) promover a legalidade, justiça e a sociedade civil; g) resolver as questões ligadas ao HIV-SIDA, gênero, segurança alimentar, meio ambiente e tecnologias de informação (ANFP, 2006).

Essas políticas, no seu todo, deviam estar num plano macro, envolvendo todas as unidades do Estado, de forma que a implementação fosse de “expedientes”, como Santos (2009) frisou. Pelo que se percebeu, a partir da pesquisa feita por AFriMap (2009), a macrocefalia da centralização no país vêm dominando a sociedade, contribuindo para a exclusão social e a incitação de forma assustadora dos índices de pobreza em Moçambique. Portanto, torna-se prioritário, no local, a definição e elaboração de projetos urgentes que possam contribuir para uma qualidade de vida, dando aos indivíduos a capacidade de seguirem uma vida merecida e valorizada. E essa capacidade pode ser acrescida pelas políticas públicas, com a real participação da população na sua execução.

## 4.2 AGENDAS 2025 EM MOÇAMBIQUE: O ensejo do bem-estar social – *Welfare state* e Políticas para redução de pobreza

A Agenda 2025 é uma visão estratégica para o desenvolvimento. Segundo o discurso político nacional, a Agenda constitui uma “visão nacional partilhada que traça as linhas gerais de orientação, a médio e longo prazo, para o desenvolvimento integrado e equilibrado do País ela fornece uma base para a atuação do sector público, privado e a sociedade civil”. Portanto, constitui um plano de desenvolvimento nacional, e é nessa contextura que emerge esta seção com o intuito de analisar algumas das políticas asseguradas para a redução de pobreza e para o proporcionamento de Bem-Estar Social (BES) em Moçambique. E, nesse propósito, analisar-se-á a concepção de BES, tendo em conta alguns princípios teóricos sobre o assunto, que por essência poderão interpretar a constituição da estrutura de seguridade social em vários contextos, na extensão de benefícios e de intervenção do Estado na satisfação das necessidades, diante das oportunidades que existem para alavancar a economia do país. O BES é de evidência para todas as políticas implementadas no mundo preocupado com os problemas sociais e do desenvolvimento de uma nação. Daí a necessidade de digladiar alguns aspectos teóricos que justificam a sua inserção como de benefício à sociedade. Por último, a análise de políticas para a redução de pobreza, pois, pelo que se percebe desde a década de 1980, várias políticas foram disseminadas, entre elas o Plano Prospectivo Indicativo (PPI), Programa de Ajustamento Estrutural (PAE), Programa de Reabilitação Econômica e Social (PRES), supondo o PARPA-0, PARPA-I, PARPA-II e ainda há o espaço de outras políticas emergentes, como o Plano de Ação para Redução da Pobreza (PARP), difundido em 2011, com previsão de conclusão em 2014, acreditando-se também que o FDD e PERPU fazem parte da visão estratégica nacional, apesar de não explícitas as ações nessa Agenda 2025, pois o FDD começou em 2003 e o PERPU em 2011, após a aprovação dessa Agenda em 25 de junho de 2001, e essas ações são o resultado do levantamento feito nessa visão estratégica para o desenvolvimento, de forma a ultrapassar as mazelas da pobreza. Pelo que antes destacar-se-á a concepção teórica do BES.

### 4.2.1 O Bem-Estar Social ou *welfare state*

O bem-estar social ganha destaque depois da II Guerra Mundial, e aparece como proposta institucional com impacto na atuação do Estado, na qual foram definidos programas que pudessem constar e financiar planos de ação destinados a promover atividades de interesses sociais coletivas à sociedade. A partir da pesquisa de Navarro, na obra intitulada *Welfare e Keynesiano Militarista na era de Reagan*, procurar-se-á apresentar algumas transformações no tratamento do bem-estar social desde a sua inserção até os finais da década de 1990, quando começa a crise do *welfarismo* no capitalismo, que se expandiu em todos os países, e até então os seus reflexos são visíveis no século XXI. Essa inserção, que era um programa que se julgava ser para sempre, iniciou-se nos anos 1970 até os finais da década de 1980, quando começa a se demonstrar o contrário. Foi uma época de uma força poderosa no espectro político, em destaque nos países capitalistas ocidentais, que energicamente questionará a natureza do *Welfare state*, e os mesmos eram apologistas da redução dos gastos governamentais nas áreas sociais e do enfraquecimento da intervenção do Estado no apoio da classe trabalhadora (Navarro, 1991, p. 189). A redistribuição de recurso era vista como a principal causa da expansão do bem-estar social, que por consequência resultou na estagnação da economia ocidental e na recessão profunda e depressiva no início de 1980, assumindo-se que a redistribuição tenha ocorrido: primeiro do setor privado para setor público na economia; e em segundo a redistribuição do

capital para o trabalho e dos setores de renda mais alta para os de renda mais baixa; terceiro, dos setores produtivos da população jovem para os improdutivos (velhos). Durante o final da década de 1970, os gastos públicos aumentaram principalmente na educação, serviços sociais, saúde e previdência social. Os ocidentais dedicaram-se muito ao *Welfarismo*, que em 1960 no Reino Unido se representava com 32,6%, atingindo em 1982 47,4% do PIB, e nos EUA de 27,6% passou para 37,6%. Os países que mais se destacaram foram Dinamarca, que de 24,9% atingiu uma margem bem significativa, de 60,7%, a Holanda, que de 33,7% teve 63,7%, e a Suécia, de 31,1% para 67,3% do PIB em valores de mercado nos gastos públicos. O crescimento do emprego nesse período representou a maior preocupação na atuação do Estado e do mercado no sistema capitalista. Os EUA foram o único país capitalista que dos 17% de emprego aumentou para 18% em 1981, o restante dos países teve um crescimento fabuloso, por exemplo, a Suécia, de 15,2%, alcançou 38,2%. Sendo assim, realça-se, na tabela 1, que os gastos públicos na educação tiveram um aumento; a Bélgica, nos finais de 1981, destacou-se em 95%, o Reino Unido com 85% e os EUA 63%.

Países	Percentagem do PIB em valores atuais de mercado		Percentagem do aumento dos gastos públicos
	1960	1981	1960-1981
<b>Bélgica</b>	18	38(1980)	95
<b>Dinamarca</b>	10	32(1970)	53
<b>França</b>	13	29	73
<b>Alemanha Ocidental</b>	20	32	65
<b>Itália</b>	17	29	81
<b>Holanda</b>	16	36	10,5
<b>Noruega</b>	12	27	68
<b>Suécia</b>	15	33	55
<b>Suíça</b>	8	20(1979)	78
<b>Reino Unido</b>	14	24	85
<b>Estados Unidos</b>	11	20	63

Tabela 1: Gastos públicos na Educação, serviços sociais e de saúde e previdência social.  
Fonte: (Navarro, 1991, p. 191).

Com isso, pode-se ver que houve maior transferência do setor privado para o setor público e que essa transferência profunda, segundo Navarro (1991), foi conotada como causa do problema de estagnação da economia ocidental.

Este é um processo que já vem sendo destacado por Hirsch (2010), sobre as transformações no sistema capitalista, que conseqüentemente se traduz pelas transformações revolucionárias nas organizações de trabalho, em todo processo econômico, assim como as transformações na estrutura de classe, valores e do seu modo de vida. Esse crescimento dos gastos públicos, citado por Navarro (1991), se associa à implementação do fordismo, que se formou sob a égide dos americanos depois da Segunda Guerra, na implantação do regime de acumulação e de regulação internacional sob dominação global<sup>28</sup> (Paulini, 2009; Hirsch, 2010).

<sup>28</sup> Segundo Hirsch, Joachim, (2010, p. 126), a dominação econômica internacional conseguiu desenvolver no marco nacional um contexto de acumulação e regulação, e se interligou a nível internacional no fluxo de mercadoria, dinheiro e capital e em condições de se adiantar na tecnologia e prevalecer na disposição de produção chave. Nessa concepção, o regime de acumulação de Paulani (2009, p. 25) é constituído pelo conjunto das regularidades econômicas e sociais que, em cada momento histórico, são capazes de garantir a

Nos finais da década de 1970, com a crise do capitalismo, decrescem os benefícios do bem-estar social em diferentes países, destacando o maior decréscimo no Reino Unido e nos Estados Unidos, nomeadamente de 6,3% e 9,9% para 3,9% e 2,7%, respectivamente, como se destaca na tabela 2.

<b>Países</b>	<b>1965-70</b>	<b>1970-1975</b>	<b>1975-1980</b>
<b>Austrália</b>	5,3	15,6	2,8
<b>Áustria</b>	6,4	5,8	4,6
<b>Bélgica</b>	9,1	10,5	5,1
			(1975-80)
<b>Canadá</b>	11,5	12,9	3,3
<b>Dinamarca</b>	9,0	6,6	4,5
<b>Finlândia</b>	10,7	9,5	5,5
<b>França</b>	5,0	6,6	7,4
<b>Alemanha</b>	5,5	8,6	2,0
<b>Itália</b>	8,2	6,5	3,9
<b>Japão</b>	10,4	12,3	8,6
<b>Holanda</b>	11,6	8,3	4,5
<b>Noruega</b>	15,3	8,0	6,2
<b>Suécia</b>	10,2	9,6	4,2
<b>Suíça</b>	8,9	10,4	2,7
			(1975-79)
<b>Reino Unido</b>	5,3	6,3	3,9
<b>Estados Unidos</b>	9,3	9,9	2,7
<b>Média</b>	9,4	9,2	4,6

Tabela2: Declínio anual dos gastos de previdência social.

Fonte: Navarro, 1991, p. 194.

O processo de declínio emerge, segundo Navarro (1991, p.196), pela suposta escassez de capital privado, assim como se defendia no argumento de que “um grande déficit governamental caminha junto com a inflação”, esta é uma teoria ortodoxa enganosa para justificar a redução dos gastos sociais. Para o autor, estes argumentos não são convincentes, na medida em que se esperaria que, quanto mais baixo o desempenho da economia, maiores seriam os gastos públicos e como consequência desemprego e mais alta inflação. Defendendo, com isso, que para tal argumento teria que ocorrer uma “relação inversa entre a dimensão dos gastos sociais num país e o desempenho da economia”, ou seja, menos gastos sociais mais desempenho.

Demonstra-se, neste argumento de Navarro (1991), que constitui a tese de extrema relevância na atuação do governo para com os benefícios das sociedades nos países capitalistas, quando afirma que “não houve escassez de capital privado antes e ou durante os períodos de estagnação”, pois os EUA estavam num processo de empréstimos nos bancos privados de 100 bilhões de dólares para compras de ações, assim como preocupados em fazer empréstimo aos países na periferia, caso específico na América Latina. É importante relembrar, segundo Harvey (2005), que os americanos nesse período estavam preocupados em solapar o sistema comunista nos países periféricos, para garantir a sua hegemonia no mundo. Portanto, os argumentos de

---

acumulação no longo prazo, enquanto modo de regulação é o conjunto de procedimentos e comportamentos individuais ou coletivos capazes de reproduzir as relações fundamentais ao processo de acumulação, e poder sustentar, pilotar o regime de acumulação em vigor e garantir a compatibilidade de um conjunto de decisões descentralizadas.

“falta de liquidez” e de “estar absorvido pelo *welfare state*” constituíam uma falácia e sem bases científicas que pudessem sustentar esses argumentos (Navarro, 1991, p. 191).

Na verdade a melhor prova de que não havia problemas de liquidez é que os bancos norte americanos e europeus estavam competindo no mundo inteiro, numa busca desesperadas de clientes a quem emprestar dinheiro. Não houve escassez de liquidez nos anos 1978 nem 1980 (NAVARRO, 1991, p. 196).

Nesse âmbito, Navarro (1991) faz a demonstração ao alegar que não há nenhuma correlação entre o crescimento econômico e o *welfare state*, pois existem países com mais gastos sociais, mas têm crescimentos rápidos na economia, garantindo ainda que a presunção para o *welfare state* não é a partir da taxa de crescimento da economia, “mas sim a boa vontade e o compromisso do governo para com o *welfare state*” Navarro (1991, p. 191). A ideia aqui é de colocar o Estado no centro das atenções na satisfação das necessidades sociais, esta percepção emerge fortalecendo os ideais de Reginaldo Souza (2009, p. 48), ao colocar o Estado como gestor, realçando que, “para levar a cabo as novas determinações da base política e material, o Estado deve ser instrumentalizado agora numa outra direção e perspectiva. Ao invés de ser instrumentalizado o sentido de viabilizar a finalidade de um sujeito particular”. Pois os mitos para justificar a redução dos gastos levam à instrumentalização em benefício particular, com tendência de incentivar a desigualdade, tanto que Harvey (2005) diz que as desigualdades econômico-sociais no mundo não são superadas, mas sim aprofundadas.

O segundo argumento se refere à redistribuição de capital para o trabalho, ao se considerar altos impostos pagos para o trabalho; os benefícios considerados fáceis para quem não trabalha, e que por sua vez eram considerados um desincentivo para quem trabalha, e que os mesmos enfraquecem a economia; o alto nível de tributação sobre o capital e sobre os indivíduos que se supõe ter uma propensão mais elevada para economizar. Os indivíduos com renda alta são conotados como responsáveis pela limitada poupança e pelos limitados investimentos produtivos na sociedade. Para esse argumento, é defendida a tese de que, quanto mais baixos os impostos sobre as empresas, mais altos seriam os níveis de poupança e significativamente permitiriam maiores investimentos produtivos e, quanto baixos os impostos para os indivíduos de renda alta, mais alto seria o nível de poupança e investimentos, segundo o argumento (Navarro, 1991).

#### **4.2.2 Emergência de *welfare state* ou Estado de bem-estar social**

Para maior compreensão da concepção de bem-estar social no universo, tomar-se-á, de partida, a percepção da perspectiva econômica de Misas (2007, p.124), que é sustentada por dois pilares: economia positiva e a economia normativa. A economia positiva preocupa-se em explicar os fenômenos econômicos, a partir de regras e leis que permitem estabelecer relações de causa-efeito entre as variáveis econômicas, enquanto que a economia normativa sempre tentou construir novos padrões universais, ou referências para que os agentes econômicos assimilem bem, os consumidores, empresas e os governos.

Das duas perspectivas, a que se predispõe à inserção do bem-estar social é a concepção de economia positiva. Todavia, alguns pensadores consideram as duas perspectivas interligadas, em várias situações segundo Mongin (2008), mas os destaques dos pioneiros de Keynes (1890), Robbins (1932), Samuelson (1947), Little (1950), Archibald (1959) têm proporcionado grandes

declarações, no sentido de uma separação clara e destinta. Porém, o autor realça ainda que as convicções destes dificilmente são consistentes e não deixam firmeza como funcionam quando se referem aos efeitos do papel da economia. Mas, na opinião de Mongin (2008), considera-se sem compromisso que a economia normativa busca investigar os métodos e critérios para avaliar a oportunidade econômica, relativa a diferentes estados de coisas. Na tentativa de afastar-se da ideia de uma economia de juízo de valores, acaba dizendo que a economia normativa está principalmente preocupada com as avaliações apenas secundárias, com recomendações ou prescrições. Na medida em que o normativo permite que o economista avalie o funcionamento dos mercados, sem exigir que suas avaliações sejam traduzidas em políticas específicas. A pesquisa de Mongin é de extrema relevância, porque permitirá entender a emergência do bem-estar social e a sua inserção no contemporâneo. Dos vários pensadores que se debruçam sobre a matéria, destaca-se Jeremy Bentham, citado por Sen (2010), depreendendo que desde a sua gênese foi uma teoria ética dominante, sobre a percepção utilitarista de Bentham<sup>29</sup>. Essa fundamentação é alvo de críticas, por se basear na moral e legislação, norteadas a partir das ações individuais, em vez de coletividade, e que a compreensão de justiça<sup>30</sup>, assim como é estribada não leva com seriedade as diferenças entre as pessoas (Rawls, 2002, p. 25, 26)<sup>31</sup>. Permitindo, que Sen (2010, p. 36) realce que a abordagem utilitarista revela um caráter restrito de utilidade individual, na medida em que desconsidera a liberdade e concentra-se apenas nas realizações; desconsidera outras realizações que não sejam as refletidas em alguma dessas métricas mentais. Demonstrando ainda que, quando a desigualdade é arraigada nessa forma de análise, é limitada na definição do bem-estar social, assegurando, em defesa, que a concepção métrica deve ser pluralista, ao contrário da métrica utilitarista.

Assim como outros pensadores, o bem-estar social é descrito por Navarro (1993), que teve influência da Escola de Frankfurt e permitiu, através desta, legitimar o sistema capitalista. Dessa forma, o capitalismo cooptou o BES, para legitimar os seus interesses. A propósito, Przeworski (1989) diz que, para “os assalariados e outras pessoas possam melhorar sua condição material no interior do capitalismo, põe em evidência as limitações do reformismo como estratégia para transcender o capitalismo”. Corroborando a ideia, Burawoy (1989) destaca que “a própria possibilidade de ampliar os direitos pessoais permite ao capitalismo lograr consenso entre os pobres e os oprimidos”. Navarro ressalta que, enquanto o primeiro atua analisando as relações reformistas do Estado, Burawoy (1989), que é também defensora da Escola de Frankfurt, concentra-se nas mudanças, que ocorrem no processo de produção, em que os interesses de

---

<sup>29</sup> Dos catorze princípios de utilidade destacados por Jeremy Bentham (1979, p. 4), cita-se o quarto princípio de utilidade, em que aduz o fato de ser inútil falar do interesse da comunidade, sem que se tenha a compreensão do indivíduo. Para ele, uma coisa promove o interesse de um indivíduo quando tem tendência de aumentar a soma total dos seus prazeres, ou quando tende a diminuir a soma total das suas dores.

<sup>30</sup> No discurso sobre liberalismo político Rawls (2011, p. 10, 11) procura aduzir os objetivos emanados na justiça, vistos como concepções compartilhadas pelo cidadão, na base de acordo político refletido, bem informado e voluntário. E para que haja partilha deve estar inserto de doutrinas filosóficas, religiosas. Portanto, ser independente de qualquer doutrina que possa impactar no sistema equitativo, definindo uma ideia organizadora, onde todas as ideias e princípios sejam sistematizados e relacionados, de forma que a sociedade seja dotada de cooperação social entre pessoas livres e iguais, como membros plenamente cooperativos da sociedade ao longo de toda a vida.

<sup>31</sup> Para Rawls (2002, p. 25, 26), assim como é concebida a satisfação do bem-estar de uma pessoa, pode-se, de forma semelhante, proporcionar-se o bem-estar da sociedade, tomando como princípio a promoção ao máximo do bem-estar para a coletividade se exclusão. Portanto, a justiça social, para Rawls, “é o princípio da prudência aplicado a uma concepção somática do bem-estar do grupo”.

integração dos trabalhadores ao processo de trabalho são dos proprietários. As pressões e demandas dessa classe trabalhadora contribuem para a aceitação de controle do sistema capitalista no processo de produção. Na medida em que tanto as reformas do Estado quanto os seus investimentos em programa de bem-estar social consistiam no fortalecimento do capitalismo, assim como as mudanças que eram criadas no processo de produção também tinham o mesmo objetivo de legitimar o capitalismo (Navarro, 1993, p. 1).

Retornando às convicções de Mongin (2008), este cita Pigou (1920) como um dos precursores do bem-estar social, como uma reformulação para análise da desigualdade dos benefícios sociais e assuntos econômicos, com intervenção do Estado, mas, na visão do autor, Pigou deixa o leitor com uma orientação insuficiente, quando se trata de assunto de bem-estar econômico. Contudo, traz uma contribuição importante acerca do papel do Estado, e constitui uma das atuações de referência na contemporaneidade na atuação do Estado na sociedade. Como Santos (2009) exalta sobre o bem-estar social, como propiciação do Estado, com a intervenção multidisciplinar, e de auscultação do administrador profissional para que seja efetivada.

Diante disso, Arrow (1963) considera que, seja qual for a posição de Pigou (1920), demonstra que a economia de bem-estar social destinava-se a suportar não só a eficácia da economia, mas também na distribuição de renda. Apesar da sua relevância, há necessidade de estudos cuidadosos da visão de Pigou (1920), porque de certa forma alia-se a uma visão utilitarista, frisou. Mas, segundo Arrow (1963), ele tinha condições para defender a sua teoria de forma mais clara. Diante disso, a teoria de impossibilidade de Arrow revelou uma série de problemas matemáticos e filosóficos no âmbito do bem-estar social, problemas esses que levaram economistas a procurar abordagens alternativas. O maior incentivo veio da evolução da filosofia política, desenvolvida por John Rawls (1971) e Robert Nozick (1974), que mostra que as teorias de justiça econômica e social não têm fundamentação básica para o welfarismo (Mogin, 2008, p. 3; Sugden 1993, p.1947).

Na mesma linha de Mongin (2008), Sugden (1993) já vinha demonstrando a preocupação, com a visão ortodoxa, diante do bem-estar social, demonstrando a necessidade de os economistas encontrarem abordagens alternativas, que definam outra visão no tratamento e abordagem dos assuntos em benefício da sociedade, ao invés de tratar o assunto como “recomendação política”. Sugden por algum momento também aderiu às críticas de Sen ao *welfare*, pois levam a desacreditar nas capacidades dos governos evidenciando.

Welfarismo devia ser como um sistema de cooperação entre os indivíduos para seu benefício mútuo. Nessa visão, o principal papel do governo não é maximizar o bem social, mas sim para manter um quadro de regras em que os indivíduos são deixados livres para perseguir seus próprios fins (SUGDEN, 1993, p. 1948).

De forma revigorada, Sugden (1993) demonstra que Sen faz a crítica a essa fundamentação do *Welfarismo*, na tentativa de analisar a distinção entre desigualdade e pobreza, e que a inteiração crítica de Sen sobre o assunto foi na época em que os economistas tinham o papel de assessorar de forma benevolente aos seus governantes, sobre como maximizar o bem-estar. Evidenciando que há menos confiança na capacidade de o governo planejar o bem-estar social e a percepção é de que o governo é uma organização com poderes limitados, na interação das questões do comportamento na economia, pois no seu entender devia explicar, ao invés de tratar como um poder exógeno de benefícios sociais (Sudgen, 1993).

No entanto, para sustentar a sua crítica, e para se defender das alegações da teoria normativa, devido a limitações (teórica e prática), busca de Kenneth Arrow (1951) a teoria de escolha social, que surge historicamente da economia normativa com duas vertentes, de um lado a teoria da escolha social e de outro a economia pública<sup>32</sup>. A partir de 1970 a economia pública veio ganhar espaço para explicar a otimização do mercado, correções de política e quando os mercados falham.

Para tal, retomar-se-á a teoria de escolha social<sup>33</sup> de Arrow, que passou a funcionar em paralelo com a teoria normativa na visão Seniana, contrariando a posição ortodoxa instrumentalista na definição do bem-estar social, por considerar essa definição parte da concepção do bem-estar social as preferências individuais (Sen, 2009). Nesse propósito, a teoria de escolha social se incumbiu de investigar vários métodos de avaliação dos estados sociais, enquanto a teoria normativa insere três aspectos que se baseiam na avaliação de indivíduo na sua “capacidade” e “oportunidade” para atingir “funcionamento ou estados de ser” (Sugden, 1993, p. 1947), a ser aprofundada na seção que se segue.

#### 4.2.3 Crítica de Sen ao *welfarismo*

Como descrito na seção anterior à relação entre a economia positiva e a economia normativa, da qual emergiu o welfarismo na economia normativa, Sen (2008,2010) constrói a sua teoria, criticando o welfarismo, considerando instrumentalista. Para a sua análise, parte do princípio de que o bem-estar social é composto do bem-estar social pluralista. Assim como é descrito no PDN de Santos (2009, p. 47), “as necessidades individuais formam as necessidades coletivas que vão dar origem ao projeto de nação”, para a finalidade nacional. Santos (2009) demonstra também a maior preocupação no sentido de o economista definir um sistema operacional partindo da agregação coletiva. A diante, Sen faz a crítica, inserindo, com isso, a chamada teoria normativa<sup>34</sup>, que tem como propósito a avaliação do indivíduo a partir de suas capacidades e dentro das oportunidades a que este é oferecido como recurso e, por último, os funcionamentos constituídos de indivíduos com a atuação básica para tomar de ação a vida desejável, portanto, são estados e ações que as pessoas conseguem realizar vivendo de algum modo na sociedade. Os funcionamentos podem variar dos mais simples aos mais complexos, do

---

<sup>32</sup> Mongin (2008, p. 4) Na década de 1970, foi criada a disciplina de economia pública para discutir mercado, otimização e correções de política, quando os mercados falham. Economia pública tem vindo absorver a maior parte do conteúdo aplicado, na nova economia do bem-estar que sobreviveu a críticas, de modo que atualmente existem duas formas bastante distinta de economia normativa, sendo praticadas em paralelo. Pode até haver mais de dois, se levar em conta a teoria da desigualdade e da teoria da pobreza, que se desenvolveram, em um caminho relativamente autônomo nos últimos vinte anos. Importante realçar que de Pereira (1997, p. 423) é concebida a economia pública, como uma concepção contemporânea que se denomina também de finanças públicas.

<sup>33</sup> A teoria de escolha social de Arrow aparece manipulada pelo pensamento neoliberal, como explica Pereira (1997, p. 439), que de forma natural “a *public choice* foi aproveitada ideologicamente por todos aqueles que defendem uma menor intervenção do Estado na economia, em particular pelos neoliberais”. Pelo que, ao contrário, busca melhoria na intervenção do Estado.

<sup>34</sup> É importante realçar que Amartya Sen não coloca crítica à economia positiva, pois entende que a posição ortodoxa se expõe na economia normativa. Desse modo, a sua crítica parte dessa visão normativa se impugnando das colocações ortodoxas e apoiando-se na teoria de John Rawls (2002; 2011) de justiça e o liberalismo político, como pressuposto de assegurar direitos iguais a cada pessoa e que as desigualdades sociais e econômicas devem ser assumidas de forma cria-se condições de igualdade equitativas e oportunidades para todos.



estado de o indivíduo estar livre de doenças, e dos mais complexos o fato de indivíduo poder participar ativamente na vida da comunidade. Assim, na figura 5 a teoria de escolha social interliga-se a toda a conjuntura (capacidade, oportunidade e funcionamento) da economia normativa, na atuação do indivíduo diante do que a sociedade lhe oferece para o desenvolvimento e satisfação das suas necessidades.

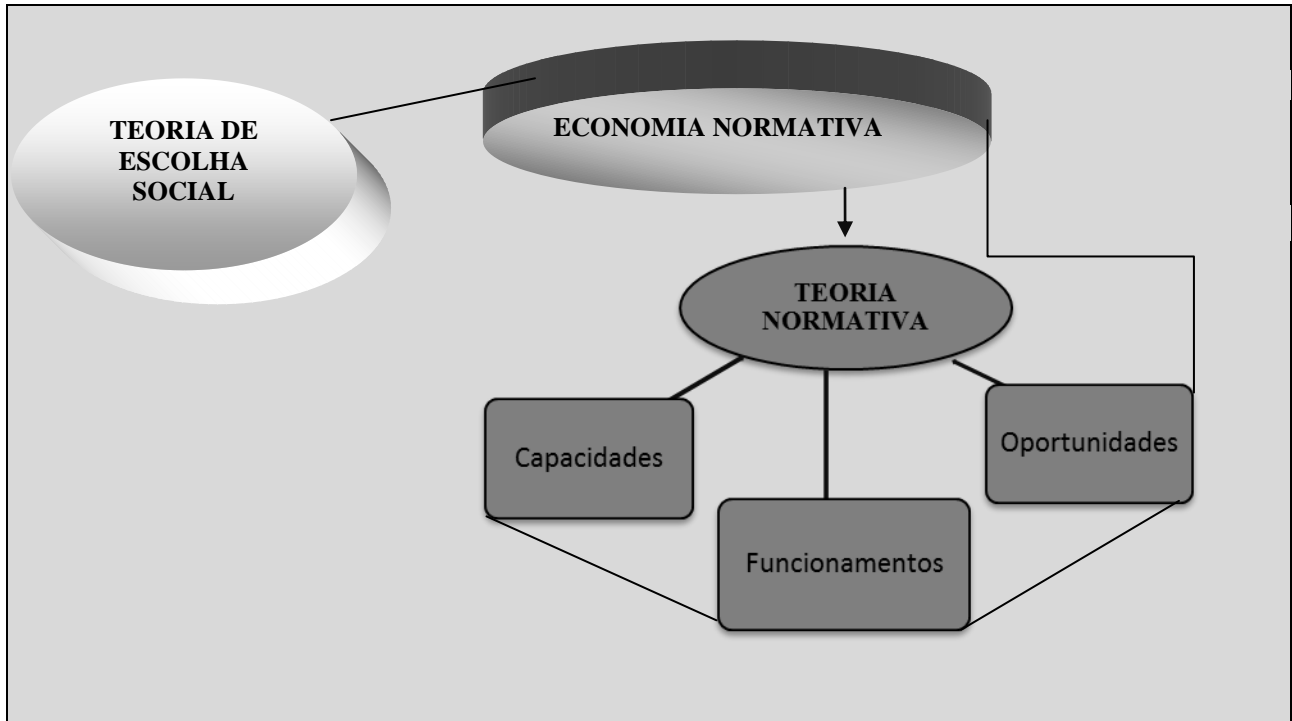


Figura: 5 Teoria de escolha social para bem-estar social

Fonte: Adaptação própria a partir de obras de Sen (2008), Sugden (1993, 2008) e Mongin (2008).

Sen (2008), como muitos pensadores, busca o bem-estar social a partir de maior participação do Estado, pelo que o bem-estar social só é possível a partir do bem-estar do indivíduo no seu todo. Para tal, considera a capacidade um elemento que se pode considerar igualitário dentro da sociedade, a capacidade permite ao indivíduo fazer ou deixar de fazer uma determinada atividade, poder de escolher, revisar diante dos recursos que são acessíveis no seu contexto. Sendo que, para atingir esses objetivos, os indivíduos, para além de terem o acesso aos recursos, devem ter habilidades e talento para alcançar a sua meta, a falta desses meios é falta de liberdade para avançar diante das oportunidades oferecidas, criadas para poderem alcançar os objetivos e satisfação dos mesmos. Quando Sen se refere às habilidades, talento não se limita ao aspecto físico do indivíduo, mas faz menção ao que os governos oferecem para aquele indivíduo, dentro da sua condição física, possa fazer algo que se adéqua às oportunidades na educação, espaços para esporte, cultura e arte, entre outros recursos para dar oportunidade real.

Contudo, é importante que fique claro que falar de *welfare state* e falar do bem-estar social e do sistema de seguridade social são categorias sinônimas, e, independentemente das críticas feitas, e das várias visões histórica, o *welfare state* é entendido por Gomes (2006) por benefícios sociais proporcionados pelo Estado.

A definição de *welfare state* pode ser compreendida como um conjunto de serviços e benefícios sociais de alcance universal promovido pelo Estado com a finalidade de garantir certa “harmonia” entre o avanço das forças de mercado e uma relativa estabilidade social, suprimindo a sociedade de benefícios sociais que significam segurança aos indivíduos para manterem um mínimo de base material e níveis de padrão de vida, que possam enfrentar os efeitos deletérios de uma estrutura de produção capitalista desenvolvida e excludente (GOMES, 2006, p. 203).

Os efeitos deletérios podem criar instabilidade social, dentro da estrutura de produção que só o Estado pode contornar de forma a prover benefícios sociais sem exclusão.

#### 4.2.4 O bem-estar social em Moçambique

Quando se traça um PDN, ou uma Agenda, no caso específico da Agenda 2025, propõe-se dispor de mecanismos de continuidade das ações de promoção de crescimento econômico e consequente desenvolvimento. Como foi proposto para o primeiro período do Programa de Ação de Redução de Pobreza Absoluta II, de 2006 a 2009 (PARPA II). Portanto, a Agenda 2025 é um instrumento sobre o futuro do País, aprovado em 2001, para promoção do desenvolvimento rural, e de promoção vital para a concretização da visão nacional compartilhada à luz do cenário desejável e realístico, portanto é um PDN, um instrumento que permite que os Governos locais possam contribuir de forma que “os assentamentos humanos sejam viáveis, equitativos e sustentáveis a proporcionar serviços e colocar o cidadão em condições de participar na construção do bem-estar social e econômico e na proteção ambiental” e de harmonizar as forças de mercado e estabilidade social, ou seja, a seguridade social quer seja o BES (VEN – CC<sup>35</sup>, 2003).

A partir da Agenda 2025, foi definida a visão estratégica da nação, que, na sua essência, representa a história situacional do país, no que concerne às mazelas desde a independência até então, mas não descreve as estratégias a seguir, não é abrangente na medida em que a demanda individual, assim como a coletiva, não foi auscultada. Portanto, analisando atentamente a visão estratégica nacional, deixa claro que a participação no âmbito da construção da referida agenda não obedeceu àquilo que Santos (2009) vem destacando, a necessidade de auscultar a sociedade, a integração do administrador profissional. O administrador profissional não se refere somente ao intelectual letrado, mas, sim, também àquele guardador de rios referido e citado por Mía Couto (2011), ao varredor de rua, vendedor informal, distribuidor do jornal, aquela mulher doméstica etc., pois um PDN não tem representatividade de grupo (empresários, associações, movimentos, partidos políticos), mas sim indivíduos ocupantes de um espaço territorial, que querem ver a sua vida melhorada. Reconhece-se o esforço da Agenda 2025 na tentativa de inserir representantes de todo o País, mas é plangente a ausência do cidadão, da voz do povo expondo as suas necessidades locais, se não a voz que clama pelas condições de vida no local. Mas deve-se admitir que a atual Agenda 2025, apesar desse malograr, tem a tendência de alcançar o bem-estar social. Portanto, a Agenda 2025 é um projeto de longo prazo, dependente da questão da temporalidade de execução, do mandato e do poder em exercício, destacando-se que “a temporalidade administrativa, burocrática, normativa deve subordinar-se à temporalidade teórica. A alternância no poder de indivíduos, partidos ou ideologia não deve perder de vista essa noção de temporalidade [...]”, Santos (2009). Esse dá responsabilidades ao Estado no comprometimento das ações projetadas no

---

<sup>35</sup> VEN – CC- Visão Estratégica da Nação – Comitê de Conselheiros

plano nacional para desenvolvimento e garante a boa governação da coisa pública, e ao mesmo tempo a transparência governativa, abrindo espaço para a continuidade das ações administrativas. Segundo a visão estratégica nacional, “a Agenda 2025 foi elaborada por um grupo de cidadãos, representando todas as sensibilidades e sectores. Enaltece a riqueza da diversidade cultural e da história do nosso Povo”. Embora as áreas multidisciplinar e interdisciplinar tenham sido supostamente objeto de produção desse instrumento, torna-se importante realçar que as ações então desenvolvidas não tiveram em vista ações básicas para a sua implementação, ao preterir as condições básicas para iniciar um plano de ação nacional, pois, não basta auscultar as comunidades, mas sim, criar-se meios para que os projetos implantados sejam efetivamente atingidos.

Ainda a propósito da Agenda 2025, e de passos do PARPA de 2001 a 2005 e do 2006 a 2009, relaça-se que foram financiados por agentes internacionais de ajudas externas. O primeiro tinha em vista a proposta de erradicação de pobreza, com ações focando no Objetivo de Desenvolvimento de Milênio (ODM), com vistas a apoiar favoravelmente o setor privado, como motor para o crescimento econômico, prover a redução de pobreza com maior empregabilidade. O segundo PARPA 2006-2009, que se expandiu para 2010, previa maior integração nos setores produtivos (HANLON; RENZIO, 2007, p. 9), mas as ações propostas não tiveram o mesmo destino no ato de implementação, como se realça (Idem, tradução própria). No mesmo tom destacam:

Mas a sua primeira versão (2001-2005) foi desviada para prestação de serviços básicos, como saúde e educação, e orientado a pagar dívida externa do final de 1990, sem cumprimento dos pré-requisitos de investimento do sector social como estratégico para o combate à pobreza (HANLON; RENZIO, 2007, p. 9).

Descrita a visão estratégica nacional, deixa evidências de certas limitações na condução de certas políticas em Moçambique, ou melhor, já internamente se evidenciou a sua fragilidade e, no âmbito das perspectivas externas em relação às ajudas internacionais, não há combinação dos destinos de Moçambique. Levando-se a crer na posição colocada por Castel-Branco (2009, p. 6), ao questionar a posição do Estado Moçambicano, dentro dessas dissensões, “se o Estado Moçambicano pode ter o papel preponderante de promover o desenvolvimento”. No entanto, Hanlon e Renzio (2007) asseveram que o Governo de Moçambique não tem um PDN, e que as ajudas externas são impostas<sup>36</sup>, não se tem em conta o princípio de negociação a que Castel Branco (2011, p. 8) chama de *ownership*<sup>37</sup>, que descreve linhas que garantem a autonomia de um

<sup>36</sup> Ver Lipietz, Alain Miragens e Milagres

<sup>37</sup> Castel-Branco (2009, p. 8) destaca as linhas que asseveram a posição do Estado no âmbito de acordos internacionais na concepção do conceito *ownership*, tendo em conta, para o caso da relação entre Estados nacionais, que a agência receptora é o Estado moçambicano, pelo que: a) A agência receptora define o programa de reformas sem influência de pressões de grupos de interesse externos (relativamente à agência receptora) – isto é, a agência receptora é autônoma em relação aos seus financiadores (sejam eles doadores ou pagadores de impostos); b) Tanto por vontade própria como por arquitetura do sistema de ajuda, as agências doadoras não têm influência sobre a agenda política da agência receptora, e as suas decisões e vontade de manter o financiamento ao receptor não são perturbadas por esta ausência de influência política das agências doadoras sobre as receptoras; c) As agências doadoras não têm preferências políticas claras, ou não as expressam caso as tenham, pelo que disponibilizam ajuda externa independentemente das escolhas políticas feitas pelo receptor de forma livre, não condicionada e não dirigida; d) Mudanças no ambiente político num país doador não afetam, em qualquer forma substancial, as dinâmicas da ajuda, de tal maneira que a agência receptora não tem que se preocupar com tais mudanças; e) O fluxo da ajuda é previsível, a

Estado, ou dos intervenientes num acordo. Pelo que *ownership* “significa que o receptor da ajuda define a sua própria agenda e programa político, independentemente das suas fontes de financiamento (ajuda externa)”, portanto neste caso o receptor é o Governo de Moçambique. Nesse propósito, deixa espaço para Hanlon e Renzio (2007) admitirem que:

Agenda 2025 é um documento como qualquer outro que tentou alcançar alguns objetivos, reunindo um grupo de intelectuais e políticos, e baseando em algumas deliberações e consultas a nível nacional (GdM, 2003). A agenda identifica uma visão geral e opções estratégicas para a saúde, a educação, o capital social, economia e desenvolvimento e boa governação. No entanto é um documento que não é abrangente na sociedade (HANLON; RENZIO, 2007, p. 8).

Essa inquietação advém do fato de se perceber que há necessidade de criar antes condições para implementar grandes projetos, refere-se assim, por exemplo, à gestão de bacias hidrográficas, melhoramentos das vias de acesso, construção de infraestruturas de abastecimento de energia, água e telefones. Pois se percebe, em correlação às ações então implementadas para o combate à pobreza, o exemplo do FDD e PERPU, de que muitas das atividades implementadas têm o bloqueio das condições básicas, falta de água para irrigação, falta de estradas adequadas para deslocar os produtos para sua comercialização, falta de condições para se armazenar, falta de técnicas de construção de celeiros duradouros livres de pragas, e protegidos das enxurradas, falta de indústrias para permitir ligação direta do agricultor para o processamento desses produtos, para permitir o consumo dos mesmos nas épocas de estiagem. Afinal, a pobreza só se combate fornecendo insumo, pois, para se ter insumo é preciso o melhoramento da economia e produção industrial, melhoramento, como diz Castel-Branco (2009):

[...] a pobreza combate-se fornecendo o “insumo” em falta, seja ele a cultura de riqueza para substituir a cultura de pobreza; educação e saúde para elevar o capital individual e o valor do indivíduo no mercado; estruturas produtivas pró-pobre; sejam elas o mercado ou um sector geralmente a agricultura ou “uma forma de organização produtiva” geralmente familiar ou a micro e pequena empresa (CASTEL-BRANCO, 2009, p. 10).

Essas, entre outras, vêm sendo uma eversão dos benefícios sociais associados às catástrofes (doenças, educação e as calamidades naturais), tornando as políticas frágeis na sua implementação, quando não tomadas em consideração por quem tem o poder de decisão para redução da pobreza. O estudo feito por Lauriciano e Waterhouse (2009) traz uma experiência da Etiópia em busca da inserção de ações de proteção social, que, após experiências de emergências, foram inseridas como estratégicas as atividades que permitiram que o cidadão não se torne dependente só de ajudas do Estado, mas, sim, das suas ações em diferentes atividades.

Na Etiópia, após anos de repetidos apelos de emergência em resposta à seca e à fome, o governo com o apoio dum empenhamento a longo prazo de doadores, instituiu o

---

curto e longo prazos, e não volátil, de tal forma que a agência receptora não os tenha que implorar ou regatear, não se sinta sob pressão para satisfazer as preferências do doador e saiba quanto e por quanto tempo o fluxo da ajuda está disponível – isto é, a ajuda externa funciona como fundo programático perfeitamente planificável; e). Qualquer outra forma potencial de influência por parte do doador – como, por exemplo, através de assistência técnica – é exclusivamente implementada no quadro e de acordo com a agenda política e prioridades definidas pela agência receptora; f) A agência receptora está completamente informada e tem interesses homogêneos no tocante às opções e preferências políticas, de tal modo que as escolhas e decisões sobre as políticas refletem *ownership* incontestado.

Programa Produtivo de Redes de Segurança. Isto inclui uma bonificação para as pessoas pobres participarem nas obras públicas. As obras públicas são planeadas em conjunto com a comunidade local e envolvem gestão das bacias hidrográficas, trazendo benefícios a longo prazo para toda a comunidade através duma melhor gestão dos recursos hídricos e fertilidade do solo. Isto está a ajudar a reduzir a vulnerabilidade e a aumentar os rendimentos em longo prazo (LAURICIANO e WATERHOUSE, 2009, p. 31).

Nessa concepção de políticas públicas, passa na mente de qualquer indivíduo que a capacidade é uma concepção de igualdade de oportunidade que se tem para cada um levar a vida, uma liberdade para realizar as coisas. Nessa consumição, Sen (2008) busca articular, diante deste fenómeno de bem-estar social, a necessidade de oportunidades que permitam a maior participação do indivíduo com a disponibilidade de recursos, ao admitir que o “não dispor de recursos limita não só as alternativas de meio que de fato se tem e de objetivos e preferências que se formam durante a vida”. Destaca com isso que.

Oportunidades reais não são parâmetros medidos por recursos disponibilizados às pessoas, mas funções cujos valores são determinados por uma série de fatores: recursos, talentos, condicionamentos, direitos, expectativas, escolhas anteriores, consequências controláveis ou não de ações individuais ou coletivas, autoestima, poder de iniciativa, voz na comunidade, processos decisórios etc, (SEN, 2008, p. 13).

É dessa forma que Laurenciano e Waterhouse (2009) e Sen (2008) expõem a sua crítica sobre diversas políticas implementadas em sociedade na busca do BES. Percebidas as coisas, não basta obsequiar fundos ao cidadão, sem que o mesmo tenha as devidas condições criadas para a implementação das ações projetadas, pois esses são recursos necessários, e que não passa pela gestão individual criá-las para o sucesso esperado. Ou melhor, não basta ter projeto aprovado pronto a receber fundos, sem que se tenham condições para pôr em prática. Como dizia um cidadão no distrito de Nicoadala, que queria mais fundos para produção de arroz, mas que, no seu armazém, tem sessenta sacos de arroz, mas não tinha como escoar o produto no mercado porque a estrada está péssima, “cheio de buracos”, dizia o Senhor M, de Nicoadala<sup>38</sup>, no âmbito das ações do FDD. Enquanto o vendedor F, no mercado na cidade de Tete, dizia em relação aos preços altos dos produtos básicos que “*são caro porque vem de Angónia, e os camionistas, senhora... dizem que tem muitos buracos no percurso Angónia-Tete, por isso, eles vendem caro os produtos que trazem, e nós também, temos que aumentar um pouco, para ganhar um pouco*”<sup>39</sup>. Fato que não parece relevante, mas afeta a vida do cidadão como consumidor final na província de Tete, assim como no resto do País, porque Angónia é o distrito fértil da província de Tete, e que bem gerindo Moçambique reduziria a dependência de países vizinhos, caso específico de África do Sul. A província de Tete alimenta muitos países vizinhos com a produção agrícola. São ações que, na altura da projeção da Agenda 2025, e outras políticas, talvez não fossem prioritárias na visão de muitos envolvidos na elaboração, mas o país já tem experiências suficientes para não resplandecer o passado.

Mas, tendo em conta as críticas de Sen (2008), se tivesse sido a primeira estratégia de gestão, não só de formação dos recursos humanos, mas também de definir, como estratégia básica, a preparação do campo de atuação para o avanço das atividades, talvez o fenómeno fosse outro, pois teria maior capacidade de o indivíduo se beneficiar das variadas oportunidades sem

<sup>38</sup> Palavras ditas por um agricultor no distrito de Nicoadala às 10 horas do dia 12 de abril de 2012

<sup>39</sup> Mercado na cidade de Tete, quinta-feira às 11 horas do dia 20 de março de 2012.

exclusão. Com efeito, em todas as províncias, os vulgos sete milhões, como realça Hanlon (2009), não têm retorno aos cofres do Estado, e a produção nas diferentes áreas supostas não tem retorno para o cidadão comum, a quem devia destinar-se.

Os 7 milhões de meticais, que são colocados à disposição todos os anos, em todos os distritos, para pequenos investimentos produtivos, mostra que os novos pequenos empresários não podem reembolsar os seus empréstimos, em grande parte porque não têm sido capazes de vender os seus produtos. O constrangimento ao desenvolvimento em Moçambique não é a oferta, como alegado pela comunidade internacional e pelo consenso do atual modelo de desenvolvimento, mas sim a procura – os pobres encontram-se numa armadilha de pobreza, o que significa que são simplesmente demasiado pobres para poderem comprar (HANLON, 2009, p.175).

Quando se faz referência ao “obséquio de fundos”, parte-se de princípio de que os mesmos não têm nenhum retorno fiscal e nenhuma obrigatoriedade de atuação no sistema de gestão financeira, que há anos foi implementada em Moçambique, que foi e é prócero do SISTAFE<sup>40</sup>, conduzido pela UTRAFE (2002), pois, na análise dos dados de pesquisa, são fundos que para o cidadão não passaram de *gratificação pelo voto durante as eleições presidenciais*<sup>41</sup> e a incompreensão por parte dos gestores desses fundos (Administradores dos distritos) e dos gestores no geral, dentro do que era o objetivo do Estado ao alocar o FDD. Apesar de este ter sido uma das estratégias do projeto de envolver todo cidadão, em especial o setor público, como instrumento de atuação, como enalteceu o Presidente da República, pela inserção da comunidade moçambicana para boa governação e de transparência na gestão, pelo que se percebe, a gestão é entregue à sorte de quem granjear esses benefícios.

No nível de recuperação dos recursos naturais, como criação básica, o exemplo que vem sendo descrito como um dos exemplos estratégicos é o de gestão dos recursos hídricos, recursos que não cabem à responsabilidade do indivíduo controlar, daí que precisa da intervenção do Estado para criar oportunidades alternativas, de forma que o indivíduo tenha liberdade de uma vida melhor, acesso à água para a irrigação, atividade de pecuária, entre outras atividades. Pois diz Sen (2008, p. 13-16) que “não dispor de recursos limita não só as alternativas de meios que de fato se tem e de objetivos que deles dependem, como também os próprios objetivos e preferência”. Portanto, são “oportunidades reais ou substantivas” alternativas que os académicos das diferentes áreas devem, no âmbito de estudos de viabilidade, definir como recursos ideais básicos para que uma política pública seja de fato prática em benefício da comunidade daquele local. Citando BHATIA e BHATIA (2006):

Economias regionais e nacionais dependem da disponibilidade adequada de água para geração de energia, abastecimento público, irrigação e produção de alimentos

---

<sup>40</sup> SISTAFE- foi aprovado em 2001 e promulgado em 2002 na Lei nº 9/2002, visando criar o Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE), bem como a aprovação do regulamento da Lei, que assegura a maior transparência na implantação e operacionalização do programa de modernização da administração financeira do Estado. Assim como Wemir (2012, p. 22), implementado o sistema de gestão financeira sob tutela do Ministério de Finanças, deixa indagações quanto ao mecanismo de controle nos governos locais, bem como a capacidade de auditorias externa, assim como na expansão dos próprios serviços em todas as unidades. “Não se pode dizer que as práticas de gestão financeira em muitos municípios estejam de acordo com as normas e, por enquanto, nenhuma das suas contas foi julgada pela Secção de Auditoria Geral do Tribunal Administrativo, desde que os municípios moçambicanos surgiram em 1997”.

<sup>41</sup> Informação tida pelo gestor dos FDD no distrito de Angónia às 10 horas do dia 29 de março de 2012.

(agricultura, aquicultura e pesca, por exemplo). Melhorar a gestão dos recursos hídricos integrando e otimizando os usos múltiplos, alocando de forma flexível a água para os diferentes usuários e investindo em saneamento público (coleta de esgotos, tratamento de esgotos, resolvendo problemas sanitários de doenças de veiculação hídrica) é uma das formas mais relevantes de desenvolvimento econômico e social, pois melhora a qualidade de vida, promove a geração de empregos e renda e amplia a capacidade de abastecimento de água para usos múltiplos e estímulo à economia (BHATIA e BHATIA, 2006, citado por TUNDISI, 2008, p. 10).

Os especialistas Rogers et al, (2006), citados por Tundisi (2008, p.4), destacam que a crise de água constitui hoje, no século XXI, muito mais problema de gerenciamento do que da crise real de escassez. Nesse âmbito, a gestão e revitalização de rios, lagos e represas pode de algum modo contribuir para:

- a) promover estímulos econômicos e recuperar o ciclo hidrossocial;
- b) geração de emprego e renda, novas oportunidades de usos múltiplos e gerar indústrias novas e promissoras de tecnologias para gestão (monitoramento avançado, consultorias, formação de recursos humanos);
- c) promover visões e cenários de longo prazo que estimulem políticas públicas consolidadas.

Garantindo, nessa análise, que o

Gerenciamento integrado, preditivo com alternativas e otimização de usos múltiplos deve ser implantado no nível de bacias hidrográficas com a finalidade de descentralizar o gerenciamento e dar oportunidades de participação de usuários, setor público e privado. Educação da comunidade em todos os níveis e preparação de gestores com novas abordagens é outro necessário desenvolvimento da gestão de recursos hídricos no século XXI (TUNDISI, 2008, p. 15).

Foi a partir da métrica igualitária referida por Sen (2008, p. 16) que se tem como pressuposto a concepção pluralista do bem, de disponibilidade de recursos às pessoas, como determinante para uma série de fatores: talentos, condicionamentos diretos, expectativas de forma igualitária, que o processo decisório devia definir como estratégia viável para que “estados e ações” possam ser focalizados nas realizações, o que chama de “funcionamentos”, que permite que a pessoa consiga realizar-se vivendo de algum modo. Esta proposta de Sen (2008) traz a ideia de direcionamento do indivíduo para o desenvolvimento do bem-estar social, um pressuposto normativo com existência diretamente proporcional entre a renda, o consumo e a satisfação, contra a posição utilitarista que é considerada mais preocupante, ao determinar os meios para promover o crescimento da *renda per capita*. Pelo que, na essência, o desenvolvimento não pode de algum modo se confundir com a maximização de alguma medida utilitarista da satisfação. Desse modo, o autor demonstra que as oportunidades não podem ser definidas na base de “conjuntos orçamentais”, portanto além das referidas em causa (recursos naturais), coloca “circunstâncias individuais” (tais como idade, talentos e deficiências, propensão às doenças, sexo) e no “nível social” (a estrutura familiar, previdenciária, condições epidemiológicas, poluição, e incidências de crimes) são variações estratégicas para que o indivíduo numa comunidade se coloque com alternativas, oportunidade ao seu alcance para desempenhar qualquer atividade. Nesse olhar, pode-se dizer o que valem os 7 bilhões, sem que essas condições

tenham sido criadas para livrar o cidadão do sofrimento, de produzir às vezes e não consumir, por falta de condições para escoar e de armazenamento, falta de meio para processar o referido produto. Portanto, como qualquer recurso, a gestão de recursos hídricos constitui um meio de oportunidades para as comunidades, daí que se coloca como abordagem necessária de alerta na sociedade moçambicana para o desenvolvimento.

#### **4.2.5 Políticas para redução de pobreza (FDD e PERPU)**

Segundo o Manual de Procedimento do Fundo Distrital de Desenvolvimento (MP, 2010), o FDD é inserido no contexto das reformas administrativas, que culminaram com a descentralização e desconcentração de competências administrativas para os órgãos locais do Estado, em que cada secretaria distrital é uma Unidade Gestora Beneficiária (UGB). Essas ações são implantadas em consonância com o e-SISTAFE, que atribui para cada unidade sua parcela do Orçamento do Estado (OE). Apesar dessa consonância, considera-se importante maior rigor na gestão financeira nos governos locais, de forma que haja maior controle na gestão financeira, e que haja necessidade de fortalecimento dos mecanismos de controle financeiro, por parte do Ministério de Finanças, incentivando investimentos em auditorias externas para o melhor funcionamento na gestão financeira e transparência (Weimer, 2012, p. 22). Mas é preciso realçar que, para o melhor funcionamento do e-SISTAFE, passa pela articulação das instituições, de forma que funcione num sistema de rede e que facilite o seu controle, e não só a eficácia dos serviços nos polos de desenvolvimento e, sobretudo, a garantia de transparência no uso dos bens públicos. Apesar de o governo envidar esforços, o cidadão percorre distância para se beneficiar de serviços bancários, mesmo para depósitos dos reembolsos de FDD, assim como para PERPU. Abrindo o espaço para o incumprimento dos desembolsos e outras fraudes no âmbito de alocação de fundos.

No entanto, o ano de 2006 foi de início de atribuição dos recursos do Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIL) para todos os Distritos, como instrumento de orientação para a produção de comida, criação de emprego e de captação de rendimentos nas comunidades locais. Refere-se ainda que o OIL, no ato da sua criação, através da lei 8/2003, de 19 de maio, tinha em vista o orçamento destinado para financiar a construção e reabilitação de infraestruturas locais, decisão que foi modificada na 19ª Seção do Conselho de Ministros, alargada aos diretores nacionais, governadores provinciais, administradores, para promover iniciativas econômicas, de emprego (Valá, 2009). Tendo em conta outras experiências, para o desenvolvimento local a definição anterior teria enquadramento nesta perspectiva, ao ter como pressuposto a ideia de primeiro gerar oportunidade, com reabilitação de infraestruturas locais, tendo em conta que o país durante muitos anos sofreu guerras destruidoras de muitas infraestruturas, na guerra contra o colono e a guerra civil, era oportuno à reconstrução do meio pelo qual iria abrir maior espaço para investimentos locais, assim como investimentos estrangeiros. Pois a falta de infraestruturas faz com que os bancos tenham receio de se expandir, porque os projetos definidos não incentivam. Nesse contexto, destacar-se-ão algumas experiências desenvolvidas por Swinburn, Goga e Murphy (2006), em busca do desenvolvimento local.

Revisando ativamente as suas bases econômicas, as comunidades adquiriram uma compreensão das oportunidades para aumentar o crescimento e atrair mais investimentos. Também, conseguiram compreender melhor os obstáculos que impediam o crescimento e os novos investimentos. Com essa nova compreensão, as comunidades tentaram expandir as suas bases econômicas e de geração de emprego criando e



adotando programas e projetos estratégicos para remover os obstáculos e facilitar os investimentos (SWINBURN, GOGA e MURPHY, 2006, p. 2).

Para Swinburn, Goga e Murphy (2006), lutar contra a pobreza passa por criar espaços para investimentos, um ambiente adequado para atrair investidores e que possibilitem parcerias público privadas, e criar ambiente para gerar e reter investidores. Nessa concepção, estariam criadas condições para o que Valá (2009) propõe como necessidade de ampliar os serviços de sistema financeiro a nível nacional na implantação dos serviços bancários. Onde esse desafio parte de melhoramento de infraestruturas, pois parte-se do princípio de que a criação de condições prévias abre espaços inovadores, e incentiva os investidores, sejam internacionais como nacionais. Swinburn, Goga e Murphy (2006, p. 4) apontam que o crescimento econômico é determinado pelo setor formal, assim como pelo setor informal, para isso deve-se criar uma relação forte entre os dois setores, compreender o funcionamento do setor informal e definir estratégia para desenvolvimento local, na medida em que “[...] a falta de acesso à infraestrutura e a serviços adequados (ex. eletricidade, água e rodovias), fontes de financiamento formais, informação e habilidades” dificulta a sua atuação. Portanto, exemplos foram já apresentados de beneficiários do FDD no desempenho das suas atividades. Reconhecendo os resultados positivos apresentados por Valá (2009), mas o mesmo autor reconhece que há

Uma grande margem para melhorar a engenharia de gestão de recursos, apostar seriamente na capacidade institucional, fortalecer a monitoria dos projetos financiados, incrementar os reembolsos, alinhar melhor os projetos financiados com as prioridades constates no Plano Estratégico de Desenvolvimento Distrital (PEDD) (VALÁ, p. 30).

Nessa sequência da implantação política para o desenvolvimento local e combate à pobreza, emerge também o PERPU, o Programa de Redução de Pobreza Urbana, que teve início em 2011 e irá se estender até 2014 e tem de recursos do OE de 2011, no valor de 140 milhões de meticais (moeda de Moçambique), que correspondem a aproximadamente a 9.853.118,98 de reais, a serem atribuídos aos municípios, sendo que a sua atribuição obedece a duas componentes: uma fixou o equivalente a 55% do total dos recursos disponíveis para 2011, que foi repartido de forma equitativa por Município, e outra variável equivalente a 45% dos recursos, integrando quatro indicadores (superfície urbana com 10%; população com 40% de incidência de pobreza alimentar urbana com 40% e capacitação com 10%); são financiadas e executadas pelos Municípios e foram criadas através da resolução nº 2/AM/2011. O município obedece a dois vetores: o primeiro é o de geração ou criação de emprego, que compreende o auto emprego, incluindo o setor informal; promoção de pequenas e médias empresas; instalação de indústrias e serviços que recorrem ao uso intensivo da mão de obra e por último à melhoria crescente do ambiente de negócios. Enquanto que o segundo vetor se refere à proteção social, incluindo a ação social direta, a ação social da saúde e escolar. Portanto, o objetivo de PERPU no município autônomo tem o poder de recorrer às instituições vocacionadas para desenvolver ações de formação profissional, de aumentar oportunidade de emprego, os níveis de empregabilidade e iniciativas empreendedoras viáveis. Os seus critérios de elegibilidade têm um diferencial, para além de definir como obrigatório, e devem:

- a) estar legalmente registrados e com uma estrutura de organização e de gestão consolidada observável a partir do núcleo central dos membros das associações;

- b) os membros das associações devem ser residentes no território do Distrito Municipal onde se pretende implementar o projeto, confirmado pelas autoridades locais;
- c) as associações devem operar no Distrito Municipal, onde se pretende implementar o projeto;
- d) as associações devem se constituir de cidadãos nacionais (MP, 2011).

Mas segundo as informações tidas em alguns municípios o indivíduo que reside, por exemplo, no Município de Nampula se um indivíduo mora no Posto Administrativo Municipal (PAM) de Namicopo e que tenha uma atividade no PAM de Muhalo, são criadas condições para o seu financiamento de fundos, mas em coordenação com as autoridades locais de onde reside e de onde desempenha a sua atividade, de forma que seja reconhecida a sua atividade nesse PAM de Muahalo se beneficie de fundos do Município e, em prol dessa comunidade onde a atividade está centrada (G. PROJETOS – Abril 2012).

Verifica-se a maior dedicação na gestão pública e competência técnica dos gestores, em alguns governos locais, o que é motivo de se reconhecer a extrema relevância com que alguns gestores com formação superior nas províncias encaram os problemas com seriedade e com um diferencial de louvar, porque as ações são levadas tendo em conta os conhecimentos teóricos obtidos na definição de alternativa de gestão dos diferentes projetos, com a inclusão da comunidade na luta contra pobreza, e a capacidade de articulação institucional e como agentes de mudanças.

Nesse mecanismo de políticas para redução de pobreza, o FDD foi criado através do Decreto n.º 90/2009, de 15 de dezembro, do Conselho de Ministros, com a seguinte trajetória:

- a) flexibilizar a gestão orçamental e facilitar os mecanismos de transferências dos recursos do Estado para o benefício das comunidades;
- b) conferir maior dinâmica econômica e financeira a nível local através do estabelecimento de mecanismos flexíveis, apropriados e legalmente enquadrados;
- c) criar um Fundo vocacionado à promoção de atividades econômicas através da captação, disponibilização e recuperação de recursos.

O FDD tem como prioridade apoiar pessoas pobres, economicamente ativas, mas sem condições de acesso ao crédito no sistema financeiro. Para tal, nesse contexto o FDD teria como pressupostos básicos a execução e o poder de estimular:

- a) o empreendedorismo a nível local, beneficiando pessoas pobres, mas economicamente ativas<sup>42</sup> e que não têm acesso ao crédito bancário;

---

<sup>42</sup> Aqui se refere às pessoas com capacidade, seja ela física ou mental, mas sem oportunidades devido à extrema pobreza de poderem obter o empréstimo no Banco. Muitas das vezes essas pessoas não têm contas bancárias nem bens para penhorar, como exige o banco para os empréstimos. Esse fundo devia dar oportunidade a essas pessoas. Quando se diz “devia”, parte-se de um princípio, que no desenrolar da tese passar-se-á à apresentação do que se refletiu no campo pesquisado.

- b) atividades de produção e comercialização de alimentos, criação de postos de trabalho permanentes ou sazonais, assegurando a geração de rendimento e.
- c) ações que visem melhorar as condições de vida, relacionadas com as atividades econômicas e produtivas das comunidades.

Para a prossecução dessas atividades foram envidados esforços de formação de recursos humanos, de forma a conduzir fielmente essas atividades, acompanhados de um manual de procedimentos que contém os seguintes objetivos:

- a) fornecer às entidades gestoras e aos beneficiários do FDD um roteiro de gestão do fundo e de todas as atividades relacionadas;
- b) garantir a observância dos preceitos de economia em termos de eficácia e eficiência na utilização dos recursos públicos; e
- c) estabelecer o alinhamento dos projetos com os instrumentos de planificação estratégica no nível dos distritos.

Essa formação não se limitou aos gestores nas direções distritais, mas também teve como estratégia a formação dos Conselhos Consultivos nas comunidades (CC). Um processo que de forma bem resumida, segue a seguinte estrutura para a alocação de fundos aos usuários.

#### **4.2.6 Critérios para ter acesso aos recursos do FDD/PERPU**

Segundo o Manual de Procedimento (MPD, 2010), para obtenção de recurso o indivíduo passa por dois momentos considerados importantes: a) elegibilidade do beneficiário; b) elegibilidade de projetos. Para a elegibilidade do beneficiário, este precisa ser residente no território onde deve ter como objetivo implementar a atividade projetada para esse local, com o período mínimo de residência nesse território de 02 anos e confirmado pelas autoridades desse local. O indivíduo deve ter a nacionalidade moçambicana, ser considerado idôneo pela autoridade administrativa e da comunidade local, possuir idade não inferior a 18 e nem superior a 65 anos. Os beneficiários associados devem estar legalmente registrados e com estrutura consolidada organizacional e de gestão, possuir a maioria dos membros, 75% residentes no território em que se pretende implementar a atividade projetada, para tal devem possuir documentos que comprovam serem residentes naquela localidade, credenciado pelas autoridades locais, e a atividade aprovada deve operar no território onde fora solicitado o FDD. Ser constituídas por cidadãos nacionais. Em caso de existência de cidadãos de nacionalidade estrangeira<sup>43</sup>, o número destes não deverá ser superior a 5% do total dos seus membros. E os critérios de elegibilidade de projetos para MP são elegíveis e financiados pelo FDD, todos os projetos que concorram para a geração de empregos permanente ou sazonal, para produção de comidas e geração de renda para os produtores e suas famílias. Os projetos devem estar ligados ao processo de desenvolvimento

---

<sup>43</sup>Há distritos com forte presença de cidadãos estrangeiros e economicamente muito ativos que podem procurar pelo FDD (MP, 2003, p. 6) . Não lhes sendo vedada a sua participação por, muitas vezes, representarem uma mais valia na produção e criação de emprego a nível local. Esta nota serve apenas para acautelar eventuais possibilidades de capitalização do FDD por parte desses cidadãos

econômico local, com vistas a combater a pobreza. Como indica o quadro a seguir, os tipos de projetos financiados para geração de emprego e de produção de comida são:

<b>Projetos de Geração de Emprego</b>	<b>Projetos de Produção de Comida</b>
Carpintaria (kits para marceneiros e serração de madeira)	Insumos agrícolas
<b>Serralharia (kits para ferreiros, latoeiros)</b>	Equipamento agrícola (juntas de bois, enxadas, catanas, carroças, etc)
Pequenas oficinas de reparação e manutenção (bicicletas, motores, bombas de água, máquinas e equipamento agrícola, etc.)	Construção de pequenos/médios silos para armazenamento de produtos agrícolas
<b>Pequenos estaleiros (kits para o fabrico e aproveitamento de materiais de construção civil)</b>	Tecnologias localmente apropriadas e de baixo custo para o processamento e conservação de produtos agrícolas
Pequenas pedreiras e exploração mineira artesanal (kits de ferramentas e instrumentos de trabalho)	Criação de viveiros para a produção de mudas de fruta
<b>Pesca (captura do pescado, processamento, conservação, comercialização e escoamento)</b>	Produção de fruteiras
	Construção de Represas
<b>Apicultura (kits)</b>	Piscicultura/aquicultura
Criação de gado bovino e animais de pequena espécie e avicultura	
<b>Floricultura (insumos)</b>	
Panificação (fornos, tabuleiros)	
<b>Sapataria (kits)</b>	
Alfaiataria (máquinas)	

Quadro: 5 Lista Indicativa de Projetos Elegíveis para Financiamento.

Fonte: ( MP, 2010).

As políticas definidas para o combate à pobreza, nomeadamente o FDD e o PERPU, possuem limites no tipo de atividade a ser aprovado em projetos, denominados projetos não elegíveis e elegíveis para aquisição dos fundos, como se pode verificar no quadro 5 acima, de projetos elegíveis para financiamento, e o quadro 6, que se segue, de projetos não elegíveis.

<b>Produção de bebidas alcoólicas</b>
<b>Bolsas de estudo</b>
Construção de infraestruturas sociais (postos de saúde, escolas, residências, estradas, etc)
<b>Reuniões, seminários e workshops</b>
Aquisição de mobiliário
<b>Kits para caça</b>
Aquisição de livros, materiais de informação, tecnologias de informação
<b>Aquisição de vestuário para uso dos beneficiários, fardamento e outros afins</b>
Aquisição de meios circulantes (viaturas, motocicletas, etc)

Quadro 6: Lista de projetos não elegíveis

Fonte: (MPD, 2010)

Importa referir que a aprovação dos projetos parte da comunidade, com a avaliação dos membros dos consultivos locais. Segundo o MAE (2011), existem no país 1.394 Conselhos

Consultivos-CC, dos quais 139 distritais, 324 de Postos Administrativos e 931 Localidades, totalizando 37.172 membros: 6.321 são Membros dos Conselhos Consultivos Distritais (MCCD), 11.853 do Posto Administrativo e 18.998 das Localidades. Destacando-se na tabela 3 com detalhes.

Província	CCD	CCPA	CCL	Total
Niassa	750	1.520	1.580	3.850
Cabo Delgado	812	1.695	2.665	5.172
Nampula	1.002	2.206	3.375	6.583
Zambeze	800	1.800	3.880	6.480
Tete	583	-----	-----	580
Manica	418	1.161	2.409	3.988
Sofala	600	840	1.500	2.940
Inhambane	776	1.040	1.480	3.298
Gaza	535	1.463	2.263	4.261
Maputo Província	331	968	1.346	2.465
Cidade do Maputo	314	-----	-----	314
<b>Total</b>	<b>6.321</b>	<b>11.853</b>	<b>18.998</b>	<b>37.172</b>

Tabela3: Distribuição dos MCC.

Fonte: Relatório das SPs XVII CC do MAE – 2011.

São os Membros dos Conselhos Consultivos que trabalham junto com as populações nas comunidades, fazem o levantamento das características da idoneidade do morador interessado em se beneficiar do FDD e, se considerado, é submetido o projeto ao Posto Administrativo do Distrito para reavaliação. Portanto, os membros dos Conselhos Consultivos em si são indivíduos escolhidos na comunidade para representar os gestores no gerenciamento e definição das “escolhas” perante as necessidades da comunidade, do tipo da atividade e dentro dos limites anteriores descritos no manual de procedimento. Nesse contexto, a atribuição do FDD, assim como do PERPU, constitui um círculo para definição e análise dos projetos que em seguida são submetidos ao CCD ou ao Município, para o caso de PERPU, para Conselho Técnico (CT) para uma perícia técnica, mas é importante referir que esses projetos passados do CCL ou CCPA geralmente nunca são reprovados, mesmo reconhecendo que são atividades de risco, devido à confiança e à credibilidade que esse conselho tem nos governos locais. E muitas vezes são aprovados projetos de venda de combustível e essa atividade é feita por crianças de idade escolar, com o agravante de que não aparece na lista dos produtos não elegíveis e nem nos elegíveis, partindo-se do princípio de que os gestores pouco usam o instrumento de trabalho, se o usam, então pode-se partir de princípio de que se ignora o que por lei está descrito como limite, e as ações a serem tomadas segundo o (MP, 2010). Assim perde-se o senso do que pode ser viável à comunidade. O processo de aprovação de projetos financiáveis pelo FDD deve ter em conta os seguintes critérios:

- a) projetos identificados como sendo economicamente viáveis e de benefício às comunidades, priorizados e aprovados pelos Conselhos Consultivos Locais em vários níveis;
- b) projetos com origem nas localidades que tenham tido a primeira apreciação/aprovação em nível do Conselho Consultivo local, antes de transitarem para os Conselhos Consultivos de Posto Administrativo e, por último, para os Conselhos Consultivos Distritais;

- c) devem ser implementados no território do distrito;
- d) os proponentes dos projetos devem ter domicílio no distrito;
- e) devem privilegiar o uso sustentável dos recursos locais (humanos, materiais e naturais).

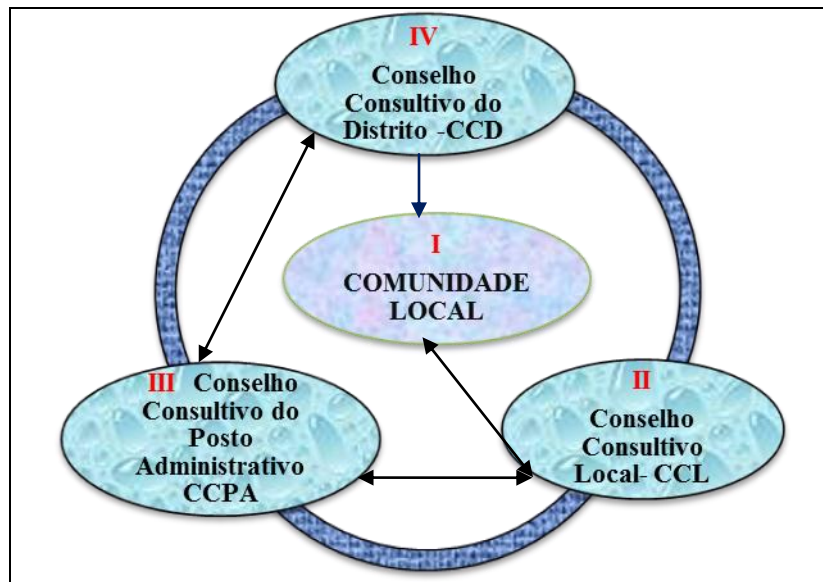


Figura 6: Processo de avaliação e alocação dos FDD nos Distritos.  
Fonte: Adaptação própria a partir de manual de procedimento.

Nesse âmbito surgem questões em torno de definição de critérios de tipos de atividades de curto prazo a serem realizadas pelas comunidades. Reconhecendo a falta de postos de combustível nas comunidades para manuseamento de suas máquinas, mas até que ponto é viável o financiamento do FDD ao propor-se a venda de combustível nas comunidades, reconhecido como um perigo às famílias, na medida em que precisa ser comercializado por pessoas credenciadas e com condições propícias para o efeito. O Presidente da República, falando na cerimônia do 15.º aniversário do Fundo Nacional de Energia, se pronunciou sobre a venda de combustível, acreditando que não passa na mente de alguém que os gestores contribuem para desandar as políticas no ato de redução de pobreza (FUNAE).

A venda de combustíveis em recipientes e em precárias e perigosas condições de manuseamento e conservação prejudica a qualidade do produto e, em última análise, interfere com a longevidade das viaturas. [...] inapropriados, alertando para o risco de ser uma fálha para incêndios com consequências graves dizia o PR. (Agência Angolapress 13h 41min - 06-08-2012).

Mas os gestores distritais aprovam os projetos propostos pelas CCAP e CCL, colocando a atividade elegível e ao mesmo tempo colocando em risco a vida de famílias nos distritos, assim como segue a lista de projetos aprovados no Distrito de Nacala-Porto, anexo 1, como um dos exemplos aprovados por gestores públicos com poder de decisão sobre as estratégias de implementação de políticas de combate à pobreza em Moçambique, que, por sua vez, influenciam

direta e indiretamente no plano macroeconômico, pois é dada toda a responsabilidade aos CC Locais.

O Conselho Consultivo, segundo Neubauer et al. (1998), é constituído por indivíduos de certa comunidade, que se articula com os poderes centrais na implementação de certas políticas, que na essência não se constitui por conhecimento, muito menos visão de áreas estratégicas de gestão. No decreto 11/2005, artigo 111, caracteriza-se Instituição de Participação e Consulta Comunitária (IPCC) como o conjunto das instituições no nível local que se enquadram na Lei dos Órgãos Locais (LOLE) constituídos por conselhos locais designados também por conselhos consultivos no âmbito dos níveis (Distritos; Posto Administrativo; Localidade e Povoações). Pelo que o conselho local é o órgão de consulta das autoridades da administração local, na busca de solução para questões fundamentais que afetam a vida das populações, o seu bem-estar e desenvolvimento sustentável, integrado e harmonioso com as condições de vida da comunidade local na qual participam também as autoridades comunitárias.

#### 4.3 VISÃO MULTIDIMENSIONAL DA POBREZA E DIVERSIDADE DE POLÍTICAS PARA REDUÇÃO DE POBREZA EM MOÇAMBIQUE

Esta seção emerge com o intuito de analisar a diversidade de políticas implementadas desde 1990 até então no século XXI, com o intuito de contemplar nesta análise de pobreza uma visão multidimensional com o envolvimento mais interdisciplinar em vias de redução da pobreza no país. Historicamente, a década de 1990 foi marcada por grandes transformações no contexto internacional e nacional no nível da economia, política e sociocultural. Internacionalmente, definiu-se pela falência do sistema comunista, diante da Guerra Fria, que fez com que a União Soviética fosse banida do comando decisivo, na esfera geopolítica a nível global, perdendo, com isso, o seu poderio econômico e militar. O fim do comunismo em vários países na periferia, o caso específico de Moçambique, foi aos finais de década de 1990. Sendo assim, emerge no universo um novo paradigma sobre gestão e domínio dos Estados Unidos, uma ordem mundial de consolidação do sistema capitalista, como realça Harvey (2005, p. 41), em que os EUA passaram a dedicar-se à “acumulação ilimitada de capitais” e estavam preparados para acumular o poder político e militar capaz de defender e promover esse processo em todo o globo, em oposição à ameaça do comunismo. Uma hegemonia dos estadunidenses que hoje, no século XXI, vem ganhando novos contornos, como destaca Arrighi, citado por Harvey (2005, p. 69), em que a Ásia é o próximo poder hegemônico no mundo global, dizendo que “estamos em meio a uma grande transição para Ásia como o centro hegemônico do poder global”. Apesar dessa reflexão, Harvey (2005) considera que os EUA têm todo tipo de instrumentos de dividir para governar, e frustrar o surgimento de toda lógica territorial clara no nível da Europa, mantendo de forma estratégica as regras do neoliberalismo como base de troca e dos fluxos de capital através da OMC, e manter certos recursos militares e políticos em locais que podem influenciar a política interna europeia (Harvey, 2005, p. 51).

Enquanto isso, nos finais do século XX, a questão de pobreza no mundo inteiro começou a ganhar relevância, na Europa e nos países em desenvolvimento. Nessa época, as desigualdades sociais e a pobreza não eram equacionadas como resultantes do crescimento econômico. A pobreza foi se tornando centro das atenções, nas agendas governamentais, nos ambientes acadêmicos e nos debates sociais, assim como nas instituições financeiras internacionais (Rocha, 2006; Codes, 2008).

Na Europa, a questão social tornou-se evidente, com a exaustão do Modelo da Sociedade Salarial<sup>44</sup>, que durante anos integrou as melhores condições para a classe trabalhadora, classe essa que tinha apoio do Estado de bem-estar, em benefício do tipo de propriedade social, que, na visão de Castel (2009), constituía a garantia dos direitos de forma igualitária, portanto a de direitos de cidadania. Para Castel (1998), citado por Codes (2008), a relevância do Estado de bem-estar, enquanto suporte do referido Modelo Sociedade Salarial (MSS), residia no fato de que, para além de ser o ente responsável pela garantia dos direitos de cidadania, teve um papel fundamental na organização da Sociedade, ao prover a proteção social e instituir os modelos de coesão e regulação social.

Entretanto, as transformações movidas pelas crises do capitalismo estavam relacionadas com o chamado fordismo<sup>45</sup>, que por sua vez desencadeou o fim do MSS, inaugurando, dessa forma, uma nova fase de reestruturação econômica e de reajustamento político e social, em vários países, o que Harvey (1996) chama de acumulação flexível, um fenômeno que envolve mudanças rápidas no padrão de desenvolvimento desigual entre setores, assim como nas regiões geográficas, transformações que até hoje se refletem nas relações estruturais em sociedades (Harvey, 1996). Corroborando Castel (1998), citado por Codes (2008), destaca que essas transformações causaram, no mundo de trabalho, a proliferação de precariedade e o desemprego.

No entanto, Moçambique assim como muitos países na periferia, adotou novas políticas globalizantes, e apesar de resistência de alguns países, como na República Dominicana de Bosch, na América Central, o Brasil de Goulart, o Chile de Allende e países da Europa, principalmente no Leste da Europa, onde predominava a era comunista, os EUA fizeram tudo para “solapar o socialismo e em algumas ocasiões, para subverter a socialdemocracia” (Harvey, 2005, p. 56).

Nessa concepção, Milani (2012, p. 212) demonstra que, durante o século XIX e meados do século XX, as ajudas eram vistas como de emergência e como resolução diplomática imediata e com o tempo se consentiu como um padrão normativo nas relações dos Estados e as instituições conhecidas como Instituições Financeiras Internacionais (IFI), mediadas pelas Organizações Não Governamentais. Daí que essas IFI, como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), emergem pelo acordo de Bretton Woods depois da IIGM, são instituições projetadas para coordenar o crescimento econômico no mundo não comunista (Harvey, 2005). A primeira era vista como Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e tinha como objetivo a reconstrução dos países europeus e outros países em situação de destruição

---

<sup>44</sup> Para Castel, R (2009, p. 415, 419, 515), foi a industrialização que deu origem a essa designação de relação salarial, partindo do princípio de que a empresa é o lugar por excelência de relação salarial moderna, colocando o indivíduo na condição de proletário, condição operária e condição de assalariado. Com o aumento dos assalariados diante da crise de crescimento na década de 1970, coloca-se o modelo sociedade salarial em degradação, maior desemprego.

<sup>45</sup> Visto como a articulação primeira, de Henry Ford, pela implementação da produção taylorista na sua empresa, que punha em prática a produção de massa e o consumo de massa, fixação do salário em jornada de trabalho de 8 horas em cinco dólares. Portanto, foi com Ford que com a política salarial se estabelece uma relação, segundo a qual o modo de consumo é integrado às condições de produção (Castel, 2009, p. 43-432). Diante da crise do fordismo, Hirsch, J. (1938, p. 161) coloca o início da década de 1980 como consequência da política neoliberal de desregulamentação e flexibilização do chamado pós-fordismo, e que se caracteriza pelas modificações da relação salarial e da organização do trabalho, por um modo de acumulação altamente impulsionado pelo setor financeiro, por forte heterogeneidade e fragmentação dos salários, desemprego estrutural maciço.



devido a empréstimos de longo prazo. Em relação à África, foi criada em 1960 a chamada Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), com a missão de conceder créditos de longo prazo com taxa de juros muito baixos para as instituições públicas e governos de países pobres, e o FMI emerge com a missão de velar pela estabilidade do sistema financeiro internacional, emprestando em curto prazo aos países com problemas na balança de pagamento, para reconstrução e desenvolvimento. No entanto, existia o Grupo Banco Mundial (GBM), constituído por: BM; BIRD; AID; Centro Financeiro Internacional (CFI); Conciliação em Investimentos (CICDI); Agência Multilateral de Garantias de Investimentos (AMGI), dos quais o BM só era representado pelo BIRD e AID. Pelo que o BIRD é a instituição mais importante criada junto com FMI em 1944, época em que a pré-condição para os países serem membros do BIRD tinha que ser a sua incorporação no FMI. Portanto, são instituições que tinham e têm, como condicionamento para os seus empréstimos, ajustamento estrutural dos estados que tomam tal ajuda financeira. Essas negociações, numa primeira fase da sua reconstrução, surgiram em um ambiente de conflitos entre os representantes<sup>46</sup> do Reino Unido e dos EUA, onde a conferência internacional em Bretton Woods terminou simbolizando os EUA como a hegemônica, que dispõe de um poder de ditar a sua lei no resto do mundo na organização política e econômica internacional (Pereira, 2000, p. 53, 95; Nobre, F., 2007, p. 26).

Moçambique, após a ocupação colonial, era imbuído de políticas do comunismo e adotou, sem solução, o Plano Prospectivo Indicativo (PPI) no período de 1980-1990, com o objetivo de acabar com o subdesenvolvimento e a pobreza num período de 10 anos. Esse era o sonho de Samora Machel, como se evidencia no discurso:

Como chegar a 1990? Como deve ser a vida dos moçambicanos em 1990? Temos que chegar a 1990 com uma indústria desenvolvida, com uma agricultura mecanizada. Em 1990 tem que estar resolvidos e ultrapassados os problemas de alimentação, do vestuário, do calçado, do desemprego, do analfabetismo, das doenças endêmicas que dizimam o povo. A década de 1980-90 é a década da transformação radical do nosso país. Em 1990, ao celebrarmos o 15º aniversário da vitória do socialismo na República Popular de Moçambique não nos pode apresentar ainda como país em desenvolvimento, no atual sentido da palavra. Temos que estar em desenvolvimento para o socialismo avançado (MACHEL apud CHICHAVA S., 2008, p. 3).

Foi uma estratégia desenhada, mas que não surtiu os efeitos desejados foram várias as causas no contexto interno à guerra civil e à fragilidade dos líderes nacionais, assim como de África, experiências, falhas do sistema socialista e os efeitos naturais, fragilidade do capital humano e, no contexto externo, o fim da hegemonia comunista no nível internacional e a inserção do capitalismo. Mas também já era tempo, porque os americanos já tinham em vista os apoios

---

<sup>46</sup> Harry Dexter White, Assessor principal do Tesouro Americano, Henry Morgenthau e o assessor britânico de tesouro John Maynard Keynes, duas alas que divergem no âmbito de disputa e afirmação da moeda forte. Para os americanos, o dólar constituía a moeda internacional e a âncora do poder político financeiro, e para os britânicos constituía o maior interesse minimizar a perda da força da libra e garantir prerrogativas políticas e comerciais. Ainda divergem porque, enquanto Keynes propunha a criação como estratégia de União Internacional de Compensação, espécie de Banco Central Internacional, com o objetivo de promover o equilíbrio e o crescimento econômico e com capacidade de emissão de moeda reserva mundial em substituição ao ouro que pudesse ser convertida, a sua ideia foi descartada porque os americanos consideravam que os prejudicaria e renunciaria à soberania da política monetária e porque puniria os países com superávit comercial (PEREIRA, 2000, p. 100).

dos países do terceiro mundo, como estratégia de não disseminar a ideologia do regime comunista.

O IMF (1992, p. 3) destaca que Moçambique aderiu, em 1987, ao Programa de Reabilitação Econômica (PRE), programa conhecido por ajustamentos estruturais e posteriormente o Programa de Reabilitação Econômica e Social (PRES), em 1989. O programa tinha como objetivo introduzir a economia de mercado no país, estabilizar a área financeira no âmbito nacional e internacional e era estratégico retirar do Estado a função principal de administrar e investir na economia, para um governo que concentrasse esforços nas áreas de bens e serviços sociais, e de programas de desenvolvimento estratégico (Aciml, 2003), corroborando a *International Food Policy Research Institute* (IFPRI), de que o PRES tinha dimensão social, e procurava estabelecer as bases para o crescimento econômico por meio de mudanças rumo a uma economia mais baseada no mercado. Nesse processo foram incluídas as reformas institucionais no setor financeiro, e programa intensivo de privatização das empresas estatais foi incluído como componente chave do programa. Como se destacou inicialmente, a inserção das instituições externas, o BM e o FMI, teve um papel de destaque na implementação desse PRES, mas baseada numa linha ortodoxa em que o Estado praticamente não tinha opinião, pois “os documentos e políticas de enquadramento e iniciativas a serem desenvolvidas, eram delineados e elaborados principalmente em Washington” (IFPRI, p. 42, *tradução própria*).

Como resposta ao condicionamento das IFI e à promessa das mesmas de erradicação da pobreza em Moçambique, o país aderiu ao Programa de Ação de Redução de Pobreza Absoluta (PARPA), que, segundo a IMF, foi aprovado em 1999, a primeira ação de redução da pobreza em Moçambique. Para o IMF (2000), a primeira ação do PARPA era vista como instrumento estratégico de médio e longo prazo (IMF, 2000).

Como parte de sua luta contra a pobreza, em abril de 1999, o Governo de Moçambique aprovou as Diretrizes de Ação para a Erradicação da Pobreza Absoluta (GOM 1999). Este documento será a principal política e instrumento da estratégia de médio e longo prazos para combater a pobreza tanto pelo Governo assim como as instituições não-governamentais. As Linhas de Ação foram baseadas nas conclusões de um estudo sobre a pobreza, pelo Ministério do Plano e Finanças e foram o resultado de trabalho coordenado pelos ministérios, com responsabilidades-chave de implementação de iniciativas de redução da pobreza em Moçambique (IMF, 2000, p. 1).

Nesse âmbito, faz-se presente a sequência dos programas para redução da pobreza, quando se percebe que o PARPA primeiro é na verdade PARPA-0, pois o IMF (2000) evidenciou a sua aprovação em 1999, corroborando se diz que “em 1999/2000 surgiu o primeiro Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA), previsto cobrir o período 2000-2004, mas acabou por vigorar apenas em 2000” (Francisco, 2012, p. 2). No entanto, para este mesmo autor o PARPA-0 desandou. Surge então o PARPA-I, aprovado em 2001 e que atuou em 2001/2005.

PARPA I concentrou-se nas determinantes principais do crescimento econômico. Na operacionalização desta estratégia, o PARPA I estabeleceu uma visão das áreas de ação básicas visando o melhoramento do bem-estar da população. Estas áreas incluíram a paz e estabilidade social, educação, saúde, agricultura e desenvolvimento rural, infraestruturas básicas, boa governação, e gestão macroeconômica e financeira (GdM, 2006, p.24).

Pode-se questionar nestes programas como ter educação sem construção de escolas de raiz, num país que abraça cada vez mais construções precárias de escolas nas localidades, que facilmente são danificadas quando há mau tempo e que dificilmente têm recuperação. Quando as calamidades assolam o país, são envidados esforços para a obtenção de financiamento para a reconstrução de novas escolas nos mesmos locais anteriormente projetados. Esse fenômeno tem sido frequente na realidade moçambicana, representando um desgaste e de custos nos orçamentos e nas ações políticas projetadas para o combate à pobreza. Pelo que há a necessidade de idoneidade na contratação dos construtores para o efeito, o que vem sendo evidenciado pelas ONGs, neste caso a UNICEF, com as palavras de Hanoch Barlevi, que diz:

Esta não é uma questão de resposta de emergência, mas demonstra a necessidade de melhorar-se a qualidade de construção e construir-se para um período de longo tempo. Precisamos de nos assegurar que os códigos e as normas de construção estão sendo seguidos e que os edifícios estão a ser construídos tendo em conta às intempéries (UNICEF, 2011).

Construção precária representa uma grande perda de recursos, diz Barlevi. Precisamos assegurar que as escolas e outros edifícios públicos são construídos para dar continuidade à educação e outros serviços. A melhoria de construção é um fato crítico no fortalecimento da resiliência das comunidades para fazer face aos efeitos negativos do tempo e calamidades (Idem).

Essas podem ser as causas que fragilizam os objetivos das políticas implementadas no país, quando se percebe, no caso do PARPA, que, apesar de terem se registrado algumas melhorias no período de 2001-2005, o índice de pobreza aumentou, e associado a esses fatos a falta de um plano interdisciplinar que possa permitir que o administrador profissional possa pensar e agir dentro de responsabilidade na execução do projeto da nação, reconhecendo-se que a execução do projeto da nação não é simplesmente do administrador no sentido restrito ou aquele que é formado hoje nos cursos superiores de administração, mas sim é da responsabilidade de todos os envolvidos na execução do projeto da nação sem exclusão, mas comprometidos com o desenvolvimento de Moçambique. Há a necessidade de articulação das diferentes instituições nas diferentes áreas envolvidas, de forma que relatos como estes não possam se repetir na implementação de políticas para o combate à pobreza, como se destacou no relatório do GdM:

A atribuição formal da redução das medidas de pobreza aos conteúdos das áreas de ação básicas é uma tarefa extremamente difícil, se não impossível. Estas dificuldades surgem, em grande parte, das interdependências entre as áreas de ação no fomento do crescimento econômico e da redução da pobreza. Tomando apenas um exemplo, é difícil construir escolas sem estradas. Contudo, as análises de pobreza mostram, frequentemente e robustamente, a educação como determinante fundamental do bem-estar. Também, numa economia onde 80% da população ativa (é uma parte mais elevada da população ativa pobre) trabalham no sector agrícola, é difícil conceber reduções da pobreza em grande escala sem haver crescimento no sector agrícola (GdM, 2006, p.18).

Contudo, emerge em Moçambique o PARPA-II de 2006-2009, que se estendeu até 2010, e tinha como pressuposto definir as linhas básicas de atuação: a consolidação da paz, da democracia, a estabilidade social, segurança dos cidadãos e sua propriedade, e a garantia das liberdades individuais, como condições básicas para o crescimento da economia e de redução da pobreza absoluta de 54% de 2003 para 45% em 2009, mas que, na sua agenda, em vez de redução, a pobreza nos seus termos numéricos atingiu 55%, superando 2003 e as perspectivas de

2009. Segundo Chichava, S. (2008), 20 anos se passaram com Moçambique vivendo com 56% do Orçamento do Estado dependente de ajudas internacionais, um país com a economia frágil vivendo de importações.

Como se pode perceber até aqui, as ações então implementadas não justificam, ou melhor, as suas ações pouco contribuíram para melhoria de vida para o cidadão moçambicano, apesar de tanta terminologia não vêm surtindo os efeitos desejados, se não, talvez, para justificar os fundos gastos na gestão moçambicana, ou justificar apoios internacionais, porque, pelos dados numéricos e as pesquisas então desenvolvidas no cotidiano, o indivíduo é imbuído de mazelas e mantém-se na margem de pobreza extrema.

Pelo que segundo IMF (2011), para a atual política, a “15ª Sessão Ordinária do Conselho de Ministros (SOCM), no dia 3 de Maio de 2011, aprovou o Plano de Ação para Redução da Pobreza (PARP) prevista para vigorar entre 2011-2014”. Não obstante, o PARP 2011-2014 reflete a continuidade do PARPA II, que foi implementado por um prazo de 2006-2009, alargado até 2010. O PARP tem como principal objetivo reduzir a incidência de pobreza alimentar, a partir do nível atual de 54,7% para 42% até 2014 (IMF, 2011, p. 8). Sendo relevante elevar que essa política emerge numa situação em que o relatório do PNUD 2011 coloca Moçambique entre os países mais pobres ocupando a 184ª de posição, no que diz respeito ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), comparado ao ano de 2009, em que estava na 182ª, com Rendimento Nacional Bruto de -9%.

Para IMF (2011), o PARP 2011-2014 é uma estratégia de médio prazo, no âmbito do Programa Quinquenal do Governo 2010-2014. Estratégia esta direcionada para combater a pobreza e promover a cultura de trabalho, com vistas a atingir um crescimento econômico inclusivo e redução de vulnerabilidade de pobreza no país.

Concernente a esse programa, destaca-se a réplica de Francisco (2008), ao sustentar que a emergência do PARP 2011-2014 surge como substituição ao PARPA II, mas, como se constatou, constitui uma continuidade das ações que foram desenvolvidas no PARPA-II, mal ou bem sucedido, a ideia é de continuidade. Não obstante, Francisco (2012) coloca alguns aspectos de análise ao PARP:

- a) primeiro, ela sugere que as palavras passaram a escolher os significados, e não o contrário. [...]. Alargando o conceito para abarcar aspectos como falta de acesso à educação, saúde, água e saneamento, isolamento, exclusão social, falta de poder, vulnerabilidade e outros, o conceito de pobreza enveredou pela imprecisão e inutilidade para efeitos de medição;
- b) segundo, como se não houvesse melhor maneira de tornar a natureza multidimensional da pobreza inteligível, os autores parecem acreditar distanciar-se do sentido monetarista, livrando-se da palavra absoluta. Porém, o monetarismo encontra-se distribuído, ao longo do texto, misturado com outras ideias peregrinas;
- c) terceiro, a nova definição de pobreza perdeu os atributos elementares de uma definição operacional: ser específica, concreta, mensurável e útil, para que desempenhe um papel orientador e estruturante de análises e métodos aplicáveis em circunstâncias específicas.

Nesse propósito do questionamento da emergência do PARP e da concepção de livramento da pobreza absoluta, propõe-se analisar a questão que se põe em causa da pobreza absoluta e tendo em conta a pobreza no âmbito multidisciplinar, mas antes primar sobre o conceito de pobreza.

#### 4.3.1 Pobreza

Para melhor compreensão da concepção de pobreza absoluta em Moçambique, assim como a inserção das políticas públicas para o efeito, considera-se importante debruçar sobre o conceito de pobreza. Apesar de se perceber que o conceito de pobreza é complexo, pelo fato de envolver várias questões ligadas à distribuição de rendimento e o funcionamento do mercado de trabalho e a concepção das políticas sociais, indicadores para mensuração das diferentes dimensões de pobreza. Mas a maior preocupação nesta seção é a de analisar as políticas propostas para redução da pobreza, e os mecanismos de atuação, desse modo ter-se-á obviamente a definição de pobreza tendo em conta as suas ramificações, neste caso a pobreza absoluta, pobreza relativa e subjetiva, que é tríade que clarifica a ideia de pobreza nos dois extremos, por sua vez propõe-se o tipo de instrumentos a serem usados para medi-la no local, tendo em conta as especificidades contextuais.

Dessa forma, a década de 1970 marcou o período de reconhecimento por parte dos acadêmicos e das IFI, para o desenvolvimento das questões de desigualdade social e da pobreza, questões essas que não estavam sendo equacionadas como resultante do crescimento econômico. Sendo que no crescimento econômico ficou evidente que as taxas adequadas de expansão do produto não se difundiam para a sociedade como um todo e eram patentes as dificuldades de os países desenvolvidos acabarem com os “redutos remanescentes de pobreza e marginalidade social”, assim como, as crescentes desigualdades sociais nos países subdesenvolvidos resultantes do processo de expansão econômica. As políticas econômicas dominantes definiram como estratégia as mudanças na orientação política e econômica, políticas que deslocavam o crescimento econômico na condição de variável instrumental. Pois as estratégias de mudanças na economia dominante não tratavam com prioridade as políticas assistencialistas<sup>47</sup>, não repensavam o processo de crescimento e não reconheciam como objetivo a redução da desigualdade e de pobreza, “integrando subgrupos populacionais ao curso predominante de evolução social, econômica e política em cada país”, e as IFI (ONU, BM) eram promissoras nas políticas contra as desigualdades sociais e pobreza no mundo (Rocha, 2006, p. 9).

As figuras mais comuns do pobre divulgadas pelas mídias, de crianças esqueléticas, de barriga inchada em países assolados pela fome, reconhece-se que não são imagens falsas, mas é importante destacar que não é a única forma de ver a pobreza no mundo. A pobreza está em países em via de desenvolvimento, assim como em países ricos, tanto nas áreas rurais como nas zonas urbanas (Salama; Destremau, 2001, p. 17). Desse modo, a pobreza constitui um fenômeno complexo, que, generalizando, pode ser entendido como as necessidades não atendidas adequadamente, mas para melhor compreensão precisa-se operacionalizar de forma a definir-se formas ampliadas e especificando o tipo de necessidades e que nível de atendimento pode ser

---

<sup>47</sup> Trata-se de uma política de inserção social e não de programa de Fome Zero e nem se resume a ações emergenciais, mas sim mais importante do que distribuir alimentos é gerar renda, trabalho, resgatar a autoestima e a cidadania (BETTO, 2003, p. 2).

adequado para um determinado padrão de vida e como as diferentes necessidades são atendidas em cada contexto socioeconômico, mas insistentemente o autor diz que ser pobre é “não dispor dos meios para operar adequadamente no grupo social em que vive” (Rocha, 2006, p. 10). No entanto, o conceito deve ser definido tendo em conta as suas especificidades, pois não adianta acompanhar mudanças paradigmáticas e procurar adotar uma determinada realidade pressuposta do contexto global, sem ter em conta o nível de desenvolvimento econômico atingido, as tradições culturais, pois esses são considerados também por Rocha (2006) como pressupostos básicos para definir a pobreza num determinado país, nesse âmbito considera-se que se deve ter em conta ainda: os procedimentos de mensuração adequados; análise sensata e cuidados de cada realidade social específica e identificar os traços essenciais da pobreza numa sociedade, e a sua complexidade não deve ser generalizada. Nessa concepção, apresenta algumas questões que podem ajudar em diferentes locais numa determinada nação, na definição de estratégias para as políticas para o combate da pobreza (Rocha, 2006, p. 10):

- a) É generalizada, atingindo a maior parte da população, ou, ao contrário, é geograficamente localizada?
- b) Quais são seus determinantes?
- c) É um fenômeno crônico ou está associado a mudanças econômicas e tecnológicas?
- d) Quais são seus sintomas principais – subnutrição, baixa escolaridade, falta de acesso a serviços básicos, desemprego ou marginalidade?
- e) Quem são os pobres em termos de um conjunto de características básicas, ou em outras palavras, qual o perfil dos pobres?

Portanto, essas são as bases propostas e as suas respostas trarão, de forma clarificada, cada direcionamento e identificação de políticas adequadas num determinado contexto social. Salama e Destremau (2001, p. 18) alertam, também, que a pobreza é multifacetada e que, diante das várias dimensões, “medi-la significa amiúde reduzi-la e desconhecê-la”, pois a pobreza descrita em gráficos ou mapas, ou melhor, em números, pode não trazer a verdade da pobreza local de quem a vive no seu dia a dia. Nesse pressuposto, os autores criticam as organizações internacionais, assim como os governos em diferentes Estados que se baseiam em dados falseados, que não correspondem à realidade para definir políticas de pobreza.

Para o conceito de pobreza ter-se-á, nesta subdivisão, a concepção de pobreza a partir de duas abordagens: a pobreza absoluta e a pobreza relativa de Rocha (2006), Silvia (2009), Salama e Destremau (2001), e outra concepção que desenvolve o conceito de pobreza numa vertente mais ampliada, ao colocar a pobreza no âmbito de cinco perspectivas consideradas principais: de subsistência; de necessidades básicas, de pobreza como privação relativa, a pobreza como privação de capacidades e, finalmente a multidimensional (Codes, 2008, Townsend, 2010).

### 4.3.2 Pobreza absoluta, pobreza relativa e subjetiva - visão multidimensional

É desenvolvida aqui no primeiro momento a abordagem explicativa de pobreza recorrente a duas noções: insuficiência de renda para garantir a manutenção das condições básicas para a reprodução biológica, e por outro lado representa a desigualdade na distribuição dos recursos. Essas duas noções geram a concepção de pobreza absoluta e a pobreza relativa. A pobreza absoluta é vista como um critério de satisfação das necessidades mínimas para a reprodução biológica, nesse caso refere-se a situações em que o indivíduo não possui renda suficiente para aquisição dos bens e serviços essenciais para permitir a reprodução puramente física, portanto, fala-se das condições nutrientes; vestuários; moradia; saúde (Silvia, 2009, p. 9). Definição essa que foi plenamente desenvolvida por Rocha (2006, p. 11), quando demonstrava a sua preocupação com relação à pobreza nos países em vias de desenvolvimento, onde as discussões gravitam em torno da natureza do fenômeno da pobreza, remetendo às noções de pobreza absoluta e pobreza relativa. Para este autor, as necessidades de sobrevivência física constituem um indicador até hoje relevante, enfatizando que o “não atendimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital”, condições essas idênticas às que foram descritas acima, significa para o autor que, se não se atingir o mínimo vital, mal se concretizará a pobreza relativa. Para Silvia (2009, p. 9), as noções se relacionam na definição da estrutura e a evolução da renda média de um determinado país. Ou seja, a pobreza relativa se fundamenta na ideia de desigualdade de renda e na privação relativa, e o modo de vida é determinado pelo contexto, e tem como referência a renda nacional, incluindo-se nesse instante as necessidades essenciais que a sociedade oferece. “Assim, a pobreza relativa expressa a desigualdade e situa o pobre abaixo de uma determinada escala referida à renda inferior ao limite da renda média ou mediana de uma população”.

Depois da percepção de Rocha (2006) de que a pobreza relativa só é funcional pós-atribuição do mínimo vital a todo cidadão nesse espaço geográfico, no sentido de que é prioritário o combate à pobreza absoluta, em que todos tenham as necessidades físicas, as necessidades básicas satisfeitas, essas condições é que permitem que o indivíduo se mantenha em vida e lhe conservam a capacidade de trabalhar. Essa visão leva a uma reflexão nas políticas implementadas em Moçambique na gestão do que foi o PARPA e da atual política de redução de pobreza, o PARP 2011-2014, e ao perceber que o país ainda está numa perspectiva de pobreza absoluta.

A noção de necessidades mínimas não se limita, porém, apenas a estas necessidades físicas: compreende igualmente as necessidades sociais associadas geralmente aos costumes de uma comunidade. Estas necessidades sociais mínimas surgem ligadas à noção de dignidade humana: a ideia de base, hoje comumente aceite, é a de que nenhuma família deveria ser forçada, por suas condições de penúria, a viver de tal modo que se distinga radicalmente das outras famílias do mesmo grupo social e não possa participar dos usos e costumes estabelecidos na sua própria coletividade (FRANKLIN, 1967, citado por LALOIRE, 1967, p. 7).

Salama e Destremau (2001, p. 52) reconhecem as necessidades básicas satisfeitas, também conhecidas como pobreza estrutural, uma pobreza incompreensível vinculada a necessidades básicas insatisfeitas, ou seja, pobreza absoluta. No entanto, procuram construir uma tríade, entre a pobreza absoluta e a concepção de pobreza subjetiva e o enfoque da pobreza relativa, pelo fato de permitir evolução e ao alcance de patamares de rendimento, que permitam aos indivíduos não se sentirem pobres, quando a renda nacional aumenta. Esta abordagem de pobreza subjetiva não é aplicada nos países em vias de desenvolvimento pelos economistas,

segundo o destaque de Ravallian (1997), citado por Salama e Destremau (2001). Isso acontece porque os governos se limitam à pobreza absoluta unidimensional, mas esta é imbuída de característica relevante, na medida em que recorre à interdisciplinaridade para a sua avaliação de pobreza, como à sociologia e antropologia, buscando desenvolver o capital social na relação do indivíduo no ambiente étnico-cultural, elementos que podem contribuir para a definição de políticas públicas para a redução de pobreza e definir de verdade o local com pobreza. Townsend (1993) assegura que a privação subjetiva deve ser avaliada associada ao material e ao social, são elementos fundamentais que se complementam e permitem a compreensão dos fenômenos sociais e psicológicos no âmbito da investigação científica sobre a pobreza. A figura 7 realça a interação dos três conceitos no aprofundamento da pobreza.



Figura 7: Triade de pobreza visão multidimensional

Fonte: Salama e Destremau (2001)

Assestam Salama e Destremau (2001, p. 17) que a evolução da pobreza nos países desenvolvidos e nos países em desenvolvimento é distinta, enquanto uns falam de “obesidade”, devido aos efeitos industriais, estes apontam na sua pesquisa que os países em vias, de desenvolvimento, neste caso Moçambique, têm como foco a desnutrição como caos, afetando crianças e adultos em uma pobreza absoluta. Na mesma ótica os estudos desenvolvidos por acadêmicos em Moçambique apresentam dados a partir do terceiro relatório do MPD (2010), e fica claro que a situação de Moçambique é crítica e se insere ainda nas necessidades básicas insatisfeitas, pois a desnutrição crônica sobe a cada ano em todas as províncias.

[...] os resultados da pobreza de consumo mantiveram-se estáveis entre 2002/03 e 2008/09 e derivam de uma série de fatores. Estes incluem: 1 Taxas de crescimento baixas na produtividade agrícola, observadas nos TIA realizados desde 2002 na componente da produção de culturas alimentares; 2. Choques climáticos que influenciaram a colheita de 2008, particularmente nas províncias do Centro; 3. Termos de troca agravados devido a grandes aumentos nos preços internacionais de alimentos e combustíveis. Os preços dos combustíveis, em particular, aumentaram substancialmente durante o período de 2002/03 a 2008/09. 4. Os desafios realçados aqui incluem baixos níveis de consumo, altos níveis de vulnerabilidade e níveis persistentemente altos da má nutrição infantil. Estes desafios estão intrinsecamente inter-relacionados. As mudanças no número de refeições consumidas por dia. Nas famílias onde os chefes reportaram



menor número de refeições consumidas por dia comparativamente a 2002/03, a pobreza tendeu a crescer (MPD, 2010, p. 15).

Os desafios são enormes, como se verifica nos níveis baixos de má nutrição, que cada vez mais aumentam em cada escala de idade praticamente no país todo, principalmente em crianças que são o futuro de Moçambique, como se destaca na figura 5: crianças de 6-11 anos, 30% de prevalência de desnutrição crônica, e dos 12-23 com a média de 45,5% de prevalência de desnutrição, e de 24-35 com a média de 50,02%, dos 36-47 com a média de 50% e dos 48-59 com média de 50%.

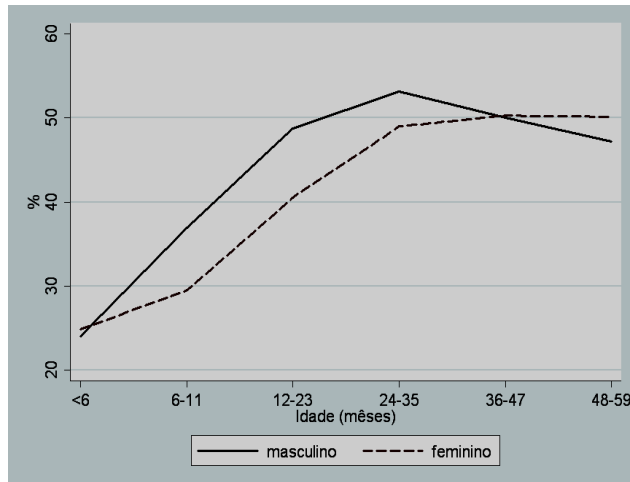


Figura8: Desnutrição crônica  
Fonte: MPD, 2010, p. 40



Imagem 1: Tipo de refeição na cidade de Tete  
Fonte: Elaboração Própria.

Como se pode verificar, a base de alimentação, principalmente nas províncias no centro e no norte do país, é de farinha de mandioca, como descreve a imagem D, extraída no distrito de Angónia, na Província de Tete. Essa imagem é inserida para recontar a situação crítica da população nessas localidades e como um dos exemplos de quanto à desnutrição pode impactar no desenvolvimento do país. Segundo o gráfico representado na terceira avaliação de pobreza pelo Ministério de Plano e Desenvolvimento (MPD), a educação em 2009 precisamente no período do PARPA II atinge aproximadamente 47%, de evolução de taxa de pobreza, na agricultura 49,5% e consequentemente fragilidade de alimentos, apesar de maiores investimentos no FDD e PERPU, o país se esbarra nos índices elevados de pobreza extrema (MPD, 2010, p. 93).

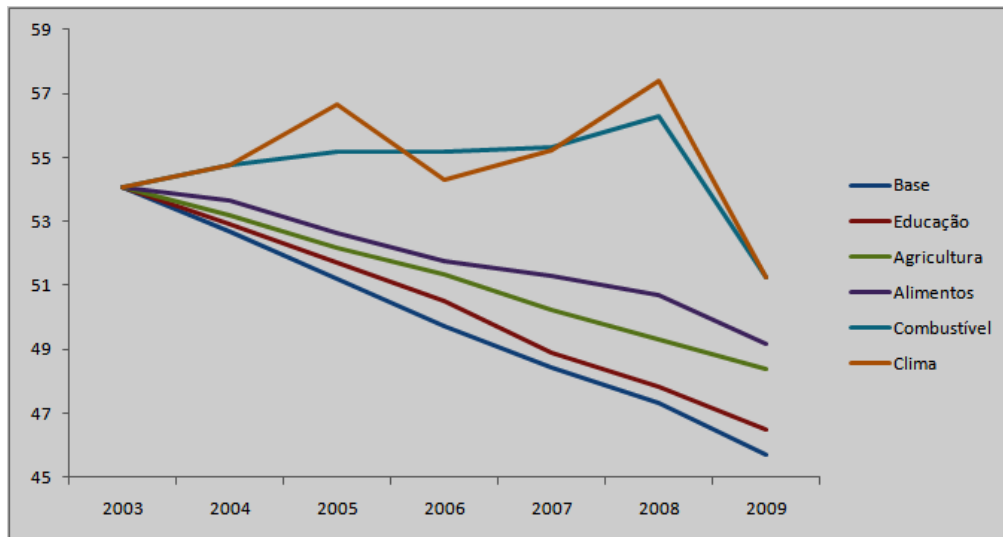


Gráfico 1: Evolução das taxas de pobreza por cenário

Fonte: (MPD, 2010, p. 93)

A partir desta percepção e tendo em conta a interdependência do conceito de pobreza absoluta em relação à pobreza relativa, na visão de Rocha (2006) e Laloire (1967), pode-se dizer que Moçambique está mergulhado na pobreza absoluta, pois as mazelas sociais realçadas no terceiro relatório do MPD (2010), apesar de algumas ações terem sido aparentemente significativas nas áreas investidas de educação, saúde, reabilitação de vias de acesso, segundo o relatório destaca, permitindo a maior aproximação das populações às unidades sanitárias e à escolaridade, os resultados de consumo se mantiveram estáveis, como se realça. E a questão de moradia e desnutrição continua a ser a maior preocupação do cidadão nacional e mesmo na educação o acesso continua longínquo para crianças. Rocha (2006) repisa nesta citação:

Aprender a ler e a escrever se constitui, por exemplo, numa necessidade básica, mas em sociedades onde a alfabetização é generalizada esse critério de necessidade básica não seria útil para distinguir os pobres. Seria necessário, então, considerar necessidade básica de educação um nível de escolarização mais elevado – educação primária completa, ou mesmo, secundária, o que mostra que é possível levar em conta a noção de pobreza relativa quando a abordagem de necessidades básicas é adotada (ROCHA, 2006, p.19).

Enquanto Moçambique continuar com nível baixo de educação, entre outras fragilidades, não obstante as melhorias comparativamente com o início da década de 1990, como o relatório da AfriMAP (2012) apresenta a redução de taxa de analfabetismo, de 90% no início de 1970 para 48% em 2008, constitui ainda um desafio para 2015 oferecer o ensino primário para crianças. Como se pode ver, a alfabetização em Moçambique não é ainda generalizada, tornando ainda difícil levar em conta a noção de pobreza relativa, pois as necessidades básicas no país estão longe de serem adotadas. Apesar de os gastos aumentarem, o nível e a qualidade de educação não se justificam como se afirma:

Os gastos do sector da educação estão a subir, mas os recursos alocados à educação não estão a aumentar na mesma proporção; a dedicação dos professores é baixa; muitas crianças, especialmente as raparigas, não completam o ensino primário; as escolas continuam a ter falta de material; os professores e gestores dos serviços de educação demonstram grandes fraquezas e os rácios entre o número de alunos e professores são

bastante altos. Em suma, a qualidade dos serviços de educação está a cair e as reformas introduzidas no sector não têm tido um impacto significativo (AFRIMAP, 2012, p.5).

Contudo, passar-se-á à visão de Codes (2009) e Townsend (2010), que não foge muito das percepções propostas por Salama e Destremau (2001), da ideia multidimensional na concepção de pobreza:

a) Subsistência: segundo o autor, a ideia de pobreza como subsistência emergiu na Inglaterra por meio de dois estágios: primeiro em 1890, a partir de pesquisas, feitas pelos nutricionistas, quando buscavam estabelecer as quantidades de itens alimentares que garantissem a ingestão mínima de energia e de nutrientes necessários para assegurar a vida de uma pessoa. Époça em que a lei dos mais pobres, as necessidades eram medidas por quantidade de pão e farinha de pão ou dinheiro correspondente. Nessa época, era permitido que as paróquias adicionassem outras medidas para apoiar os pobres. O estudo demonstrou que o apoio dado ao pobre, à família cuja renda não era suficiente poderia ter a manutenção meramente física (Townsend, 2010, p. 5). O segundo estágio deu-se na IIGM, quando se tinha como preocupação justificar as baixas de seguridade e assistência nacional adotada nessa altura. No período dos abalos da IIGM, defendeu-se a necessidade do pleno emprego, propondo no relatório que o Estado garanta investimentos suficientes nas áreas que pudessem gerar emprego para todos os britânicos, permitindo, apesar do abalo, a preservação do vínculo social, restauração das relações de interdependência entre o cidadão e o corpo social (Castel, 1998; Hobsbawn, 1995, citados por Codes, 2009, p. 13). Codes (2009) demonstra concordando com Rocha (2006), ao realçar que vários países adotaram essa ideia de subsistência, pois, na concepção atual, corresponde à noção de pobreza absoluta, que foi desenvolvida por Rocha (2006, p. 11), quando faz menção à sobrevivência física, e põe em causa “ao não atendimento das necessidades relacionadas com o mínimo vital”. A noção de subsistência na definição de pobreza também passa por críticas de Townsend (2010, p. 9), procurando despertar a consciência social, e na mesma ótica Codes (2009, p.14) procurou demonstrar que o indivíduo não deve se limitar às necessidades físicas, por ser um ser social capaz de trabalhar, um cidadão que tem uma vida comum como pai, parceiro, vizinho e amigo. Não pode ser visto como simplesmente um consumidor de bens materiais, mas produtor desses bens e participante ativo de complexos ciclos sociais, um indivíduo com necessidades universais, em vez de restrito às sociedades industriais ricas. Uma questão que Codes (2009) considera importante é que tem sido uma limitação na obtenção da medida das necessidades básicas, assumindo que é um problema, que muitas vezes supera o que vem dos políticos e mesmo dos cientistas sociais. Pelo que considera relevante que as necessidades alimentares sejam condicionadas socialmente. Para que se possa calcular o mínimo necessário para a sobrevivência, trabalho ou participação social deve-se especificar a quantidade de energia e a variedade de nutrientes necessários às atividades humanas, implicadas por diferentes níveis e papéis sociais (CODES, 2009, p. 14). Segundo Laloire (1967, p.9), as limitações na mensuração da pobreza podem dificultar a definição prática de pobreza, pois muitos países se servem desses dados para definir o salário mínimo e então, para Laloire (1967), as respostas às seguintes questões: que deve entender-se por salário de base? Quantas pessoas devem e podem viver deste salário? E, admitindo que a supressão da pobreza seja um dos objetivos mais urgentes da política social, em que medida se deverá recorrer ao aumento dos salários mínimos e em que medida e quais outros meios? Sendo que, para o autor, os salários baixos podem ser também uma das causas da pobreza.

b) Necessidades básicas: as considerações vistas na abordagem subsistência abriram espaço para o surgimento desta segunda formulação. As necessidades básicas ganharam evidências em 1970 (Drewnowski e Scott, 1966, citados por Codes, 2009). Sendo que é importante referir que essas necessidades já existiam desde 1950, período em que predominava a concepção unidimensional de pobreza subsistência (Codes, 2009). Para Salama e Destremau (2001, p. 113), a concepção unidimensional da pobreza tem aspecto central às falhas na distribuição dos recursos, e “se afina com um sistema de integração social que repousa sobre o trabalho assalariado, no qual a participação de todos os indivíduos sadios na esfera produtiva é considerada adquirida”. No entanto, considera que a pobreza está adstrita à redistribuição insuficiente daqueles cuja produtividade marginal é fraca, o que significa que atua sobre a distribuição dos rendimentos primários e, no âmbito secundário, estaria ligado a deficiências sociais, residuais, que num primeiro momento deveriam ser reduzidas dentro de lógica de seguridade, e de instalação de redes assistenciais. *Basic needs* são as que estão relacionadas à sobrevivência física das pessoas, referindo-se à fome, desnutrição resultante muitas vezes da má governação diante dos recursos escassos. Essas ações têm como reflexos taxas de morbidade e de mortalidade, geralmente com incidência em crianças. Pelo que associar pobreza à desnutrição resume-se, nas sociedades atuais, a uma abordagem operacional, da qual tem sido crucial recorrer a indicadores físicos da população para a mensuração da sua incidência num determinado local ou estado. Desse modo, as informações antropométricas<sup>48</sup> desenvolvidas contribuem para a definição da pobreza extrema ou absoluta, no entanto indicadores como peso entre adultos, e baixa estatura para a idade entre crianças e mesmo taxas de mortalidade elevadas são todos indicadores de pobreza absoluta. Esses são indicadores usados mesmo em países não críticos. Referindo-se ainda que essas informações estão mais associadas a noções fundamentadas da pobreza absoluta (Rocha, 2006). Nesse propósito cita-se:

Adotar a abordagem de necessidades básicas insatisfeito significa ir além daquelas de além-alimentação, para incorporar uma gama mais ampla de necessidades humanas, tais como educação, saneamento, habitação etc. Diferentemente da abordagem centrada nas necessidades de alimentação, definir pobreza com base em patamares mínimos de satisfação dessas necessidades abre diversas possibilidades. Por outro lado, permite definir de forma mais ou menos estrita o que sejam as necessidades básicas, de acordo como a situação se apresenta em cada sociedade (ROCHA, 2006, p.19).

As pesquisas a partir de pobreza de Rocha (2006) despertam muita atenção, pois levam o pesquisador ao campo para uma reflexão bem profunda, e atenta às pesquisas então desenvolvidas pelos acadêmicos em locais de incidência de pobreza, e se percebe, muitas vezes, que pouco se avançou, apesar de esforços dos governos e dos apoios dos organismos internacionais, e a realidade moçambicana passa por desafio enorme nos seus mecanismos de combate à pobreza, pois a tabela 1 mostra que a incidência da pobreza tende a aumentar. A

---

<sup>48</sup> Fujão e Santos (2003, p. 2) citam Nasa (1978) para definir a antropométrica, enquadrada como a ciência de medida do tamanho corporal. Segundo Sobral (1985), a antropométrica é um ramo das ciências biológicas que tem como objetivo o estudo dos caracteres mensuráveis da morfologia humana: “O método antropométrico baseia-se na mensuração sistemática e na análise quantitativa das variações dimensionais do corpo humano”. O tamanho físico de uma população pode ser determinado através da medição de comprimentos, profundidades e circunferências corporais, e os resultados obtidos podem ser utilizados para a concepção de postos de trabalho, equipamentos e produtos que sirvam às dimensões da população utilizadora.

terceira avaliação da pobreza, no período de 2008-2009, comparativamente ao período de 1996-1997, apresentada pelo MPD (2010), vários pesquisadores em Moçambique realçam que “a pobreza continua muito elevada em Moçambique, cronicamente resistente e com sinais para aumentar, em vez de diminuir. Em várias províncias, onde no início do corrente século XXI a incidência da pobreza parecia diminuir, no último quinquênio aumentou” (Alkire; Santos, 2010; Vletter et al., 2009; Cunguara; Hanlon, 2009; Metétier, 2006, citados por Francisco, 2010, p.1).

	Incidência da pobreza			Diferenças e pontos percentuais		
	1ª	2ª	3ª	96-97 a	02-03a	96-97a
	Aval. 1996-97	Aval. 2002-03	Aval. 2008-2009	2002-03	2008-09	2008-09
<b>NACIONAL</b>	<b>69.4</b>	<b>54.1</b>	<b>54,7</b>	<b>-15.3</b>	<b>0.6</b>	<b>-14.7</b>
<b>URBANO</b>	62	51.5	49,6	-10.5	-1.9	-12.4
<b>RURAL</b>	71.3	55.3	<b>56,9</b>	-16.0	1.5	-14.4
<b>NORTE</b>	<b>66.3</b>	<b>55.3</b>	<b>46,5</b>	-11.0	<b>-8.8</b>	19.8
Niassa	70.6	52.1	31.9	-18.15	-20.2	-38.7
Cabo Delegado	57.4	63.2	37.4	5.8	-25.8	-20.0
Nampula	68.9	52.6	<b>54,7</b>	-16.3	2.1	-14.2
<b>CENTRO</b>	<b>73.8</b>	<b>45,5</b>	<b>59,7</b>	<b>-28,3</b>	<b>14,2</b>	<b>-14,1</b>
Zambeze	68,9	44,6	<b>70,5</b>	-23,5	25,9	2,4
Tete	82,3	59,8	42,0	-22,5	-17,8	-40,3
Manica	62,6	43,6	<b>55,1</b>	-19,0	11,5	-7,5
Sofala	87,9	36,1	<b>58,0</b>	-51,8	21,9	-29,9
<b>SUL</b>	<b>65,8</b>	<b>66,5</b>	<b>56,9</b>	<b>-0,7</b>	<b>-9,6</b>	<b>-8,9</b>
Inhambane	82,6	80,7	57,9	-1,9	-22,8	29,7
Gaza	64,6	60,1	<b>62,5</b>	-4,5	2,4	-2,1
Maputo-Prov.	65,6	69,3	67,5	3,7	-1,8	1,9
Maputo – Cid	47,8	53,6	36,2	5,8	-17,4	-11,6

Tabela 4: Incidência da pobreza.

Fonte: Elaborada a partir dos dados do MPD (2010, p. 28).

Tidos esses fatos que se inserem nessa formulação, as necessidades básicas são discutidas no campo de economia em quatro contextos: a economia clássica, que define o salário padrão para os operários, para garantir aos trabalhadores da indústria necessidades mínimas vitais; e a segunda, a economia filantrópica, que tinha como critério base a atuação na contagem dos pobres e definir o tipo de ajudas que lhes podia trazer benefícios; a mais recente das abordagens foi a economia do subdesenvolvimento virada para as necessidades básicas ou fundamentais. A última visão contextual, em que as teorias estão centradas no capital humano como uma perspectiva de produtividade para a satisfação das necessidades e de grande contribuição para o crescimento econômico. Esta interpretação passa por princípio mais participativo, com caráter contemporâneo e de reflexão nas abordagens desenvolvidas anteriormente em países subdesenvolvidos. Essa abordagem traz para o conceito de pobreza uma visão ampliada humanista, associada não só a fatores econômicos, mas também a fatores políticos, socioculturais. Destarte, as necessidades básicas são tidas como necessidades universais e comuns a todos os homens de culturas e civilizações distintas, necessidades essas que permitem ao homem pensar e agir (Salama e Destremau, 2001, p.73-76).

Contudo, Codes (2009) considera que *basic needs*, na visão contemporânea, devem ser situados num panorama de desenvolvimento econômico e social da nação, devem passar da fase anteriormente vista para outras formulações, para um contexto digno de uma nação independente com dignidade, de indivíduos e povos livres para conduzir os seus destinos. É nesse sentido que Ghai et al. (1979) citados por Codes (2009), classificam as necessidades básicas como sendo

proeminentemente planos nacionais, assim como no contexto internacional. Nesse sentido, ressaltam as dificuldades na operacionalização desse conceito, ao destacar a produção e os critérios que possam ser aceitáveis na escolha de itens a serem incluídos nas necessidades populacionais, e que possam definir políticas reais antipobreza, e ao constar que, muitas das vezes, são tidos como referência apenas os aspectos individuais físicos, as provisões de serviços requeridos pelas comunidades locais. No entanto, para Ghai et al. (1979), “estas especificações não podem ser absolutas, pois dependem de assunções que têm que ser feitas sobre o desenvolvimento e o funcionamento de cada sociedade” (Codes, 2009, p. 13). Na acepção de que o conceito de pobreza não pode ser visto de forma independente, mas sim dentro de um contexto que pode ser diferente de outro na mesma sociedade, tendo em mente que as realidades são diferentes. Para tal, a articulação das diferentes instituições pode facilitar o entendimento do conceito real de pobreza, estratégico para a definição de mecanismos para o alcance dos objetivos esperados. Para Townsend (1993), citado por Codes (2009), a formulação da subsistência é limitada, o que, por consequência, gera limitações nas reformas socio-estrutural, e incentivando a acoplar a pobreza e o individualismo e o “*ethos* de mercado livre subjacente ao pluralismo-liberal”. As necessidades básicas garantem espaço para a sobrevivência e prosperidade dos indivíduos numa nação, com acesso para todos de provisões, e inserção social do indivíduo. Uma formulação que permite maior combinação entre as relações institucionais na reorganização das atividades.

c) A pobreza como privação relativa: segundo Townsend (2010, p. 14) as anteriores formulações do conceito de pobreza podem ser consideradas conceitos vagos, com critério inadequado e enganoso da análise do conceito de pobreza, primeiro porque é um estudo sem objetividade científica, tratando-se de conceito estático. Mas o conceito de pobreza com o tempo foi perdendo o senso comum no nível acadêmico, ganhando critério da cientificidade. Pelo que nesta abordagem, o conceito de pobreza permite a formulação e desenvoltura da abordagem num ambiente de interdependência com a estrutura social e o ambiente institucional vigente. Corroborando, Codes (2009) demonstra que as mudanças não apenas foram desenvolvidas no aparato de indicadores observáveis de privações sociais e materiais e de suas ligações com a renda, mas também que a relação entre privações e a renda é mutável ao longo do tempo e entre comunidades que ocupam diferentes territórios. De forma concisa, Salama e Destremau (2001, p. 53) ressaltam que “qualificar a pobreza absoluta parece lhe dar um aspecto objetivo que poderia ser falacioso, na medida em que as necessidades não são as mesmas, ontem ou hoje, aqui ou acolá”, é nesse contexto que destacam que:

Os limites de uma abordagem relativa à pobreza monetária são, por conseguinte, reais. Lutam por uma abordagem multidimensional cruelmente ausente nos países em via de desenvolvimento e, entretanto, não autorizam a rejeição dos aportes das análises, sob pretexto de que estas seriam uma construção do Ocidente, sendo ela própria produto de um eurocentrismo míope. (LATOUCHE, 1989, citado por SALAMA e DESTREMAU, 2001, p. 53)

Relembrando que a pobreza absoluta nesse estudo é vista no âmbito de duas abordagens (a de subsistência e *basic needs*), desenvolvidas anteriormente. Mas também é importante observar que a visão de Townsend (2010) pode não se inserir na realidade dos países em vias de desenvolvimento, apesar do avanço da cientificidade na concepção de pobreza no mundo, pois é preciso admitir que a pobreza se caracteriza de forma bem diferente para cada realidade. Assim como Rocha (2006) procurou demonstrar que há diferença entre países, no que concerne ao nível

de desenvolvimento socioeconômico. Dessa forma, a concepção de pobreza requer uma análise cuidadosa, tendo em conta as tradições culturais. Por consequência, a escolha dos procedimentos de mensuração adequada requer resultados de análise sensata e cuidadosa para cada realidade social específica, para evitar generalizar, pois no mesmo país cada localidade precisa de tratamento específico, porque as realidades são diferentes. No entanto, Rocha (2006) e Townsend (1993), citados por Codes (2008, p. 17), colocam em causa alguns procedimentos metodológicos, que tendem a resistir a mudanças, isso devido a alguns problemas no âmbito das investigações científicas que se baseiam numa astúcia como uma simples atualização de qualquer referência histórica de pobreza, por intermédio de algum índice de preço, demonstrando com isso a posição de Oster (1978), “ao reconhecer que diferenças de preços ao longo do tempo e no espaço afetam o valor monetário das necessidades, sugere a utilização de índices numéricos que ajustem os efeitos das diferenças de preços na mensuração da pobreza e na formação da base de vários programas antipobreza”. Portanto, para Townsend, a preeminência a um índice deste tipo passa a agregar fatos que não reportam à realidade num determinado local, havendo uma falácia nos fatos, o que é grave por definir de forma irreal a cessão de estabilidade. Pois, para o autor, há necessidade de captar a oscilação da renda e as necessidades de forma que não haja distorção na mensuração da pobreza. Nesse propósito, propõem-se estudos que situem a pobreza relativamente, tendo em conta a estrutura social e institucional, em detrimento de abordagens que possam se revelar simplesmente por baixa renda. Para Townsend, essa forma de mensuração de pobreza foge ao caráter intelectual e da cientificidade das condições de privações vivenciadas pelos pobres. A pobreza pode ser compreendida tendo como foco não só vítimas de má distribuição de recursos, mas também aquelas pessoas que de fato não dispõem de recursos suficientes para sua inserção social.

O interesse da investigação científica deve recair então nos indivíduos que são material e socialmente privados em diversos aspectos que podem ser observados, descritos e medidos. Com isso, abre-se a possibilidade do estabelecimento de uma relação entre evidências empíricas e o desenvolvimento da teoria, de modo que as ligações entre estrutura social e renda possam ser perscrutadas e demonstradas, assumindo papel central em qualquer generalização sobre tal condição social (TOWNSEND, 1993, p. 36).

O conceito de pobreza em relação às outras abordagens, a questão social, constitui a estrutura de base, dando ênfase à abordagem de privação relativa e se expressa em torno das desigualdades sociais. Não obstante, a cientificidade no conceito de pobreza no âmbito interdisciplinar constitui um meio para mais abrangência das diferentes situações nas comunidades.

Saunders e Whiteford (1989), citados por Codes (2008), de forma crítica procuram demonstrar que a privação relativa tem sido usada atualmente, de tal forma que se baseiam na linha de renda num determinado tamanho da família. Para estes autores, a linha de renda depende das evidências científicas que possam demarcar o estabelecimento de um patamar, de caráter instrumental, abaixo do qual o acesso às condições de participação ativa da sociedade dificulta-se acentuadamente. Salama e Destremau (2001, p. 19, 20) colocam um aspecto de relevância no conceito de pobreza, na medida em que posicionam a pobreza em dois extremos, enquanto monetário, que para eles é materialista, em outro extremo, como complemento, a perspectiva subjetiva, que nos países subdesenvolvidos é inexistente e carece de pesquisa, porque permite dar conta às carências sentidas pela população supostamente pobre, porque esses indicadores

permitem dar uma imagem real da pobreza e os critérios diversificados para permitir definir tipo de programas para atenuar a pobreza.

d) A pobreza como privação de capacidades: nesta formulação, a pobreza é inserida nas necessidades fundamentais, diferentemente dos aspectos anteriormente abordados. A pobreza é analisada por Sen (2010) tendo em conta as capacidades dos indivíduos, ou seja, a partir das “liberdades substantivas”, que é o poder que o indivíduo tem na vida, que se julga ter direito de usufruir. Para Sen (2010), constitui-se relevante a pesquisa de pobreza, pondo como perspectiva básica a análise das questões de “privação de capacidades básicas”, porque a renda baixa é essencial, mas pode ser instrumentalizada com isso, não pretende descartar a sua relevância, mas no sentido de tornar o dado como complemento, porque existem outros elementos para definir a pobreza real numa comunidade, pois só “a renda não é o único instrumento de geração de capacidades”. Portanto, são dois dados que por sua vez enriquecem o próprio conceito, mas precisam de cuidado especial porque, numa comunidade ou mesmo numa família ou para o indivíduo, essas condições são variáveis. O conceito visto neste âmbito ajuda, dentro de mecanismo de definição de políticas para a redução de pobreza ou das desigualdades em comunidades, a definir ações adequadas e compatíveis com uma determinada realidade. Para dizer que o conceito de pobreza na visão de renda e capacidade envolve idade das pessoas (idosos, necessidades especiais, jovens), a questão de gênero; condições naturais que foram citadas em seções anteriores, que não estão sob controle do indivíduo de forma isolada, mas que só o Estado pode criá-las, de forma que o indivíduo não tenha privação na sua capacidade; é o caso de gestão hídrica, manutenção das vias vicinais etc., gestão dos locais propensos a inundações, seca, condições epidêmicas, o que vem se realçando neste texto como limitações do indivíduo para seu funcionamento. Dentre outras citadas por Sen (2010), pode-se acrescer a questão de o indivíduo ser ou não participante de um ou outro partido relevante nessa comunidade, como destaca Zaqueo (2011, p. 218), na sua pesquisa, que no âmbito de atribuição do atual FDD em Moçambique, que é uma das políticas implementadas para a redução de pobreza, o fato de ser do partido no poder foi um critério de favorecimento desses fundos, ao relatar que os “cidadãos simpatizantes da Frelimo que tiveram acesso ao OIIL indicam que uma parte considerável deles acredita que o fato de ser membro do partido no poder facilitou tanto a aprovação como o financiamento do seu projeto”. Tomado esse critério como viável para atribuição de fundos para a redução da pobreza, a maioria beneficiada seria da Frelimo, como partido majoritário em Moçambique.

No entanto, a visão de Sen (2010) sobre a análise de pobreza como privação de capacidade é relevante, ao se reproduzir o caráter de justiça social, e que a pobreza real seja vista no âmbito mais abrangente, pois só assim que os “administradores profissionais”, usando o termo de Santos (2009), podem encontrar mecanismos adequados para “pensar e agir”, ênfase de Santos et al (2012) para erradicar a pobreza nos locais afetados. Pois esse tipo de atribuição não carece de avaliação de renda, muito menos de capacidade do indivíduo, ou de sua influência na comunidade, mas sim poder de decisão. Para Sen (2010, p. 121), a “pobreza real, no que tange a privação de capacidade pode ser, em um sentido significativo, mais intenso do que pode parecer no espaço da renda”. Esta formulação traz consigo uma multiplicidade de ver a pobreza real numa comunidade, pelo que a pobreza absoluta pode ser vista em paralelo com a pobreza relativa à questão da renda, mas sempre com o cuidado dobrado, de forma que não sejam negligenciados vários fatores, em detrimento de outros. A privação de capacidade e a renda baixa devem estar vinculadas, pois a renda constitui o meio para obter capacidades. Ravalion (1994), citado por



Codes (2008, p. 23), em relação às privações de capacidades, descarta a proeminência de análise da pobreza, partindo da determinação do que pode ser capacidade relevante para uma determinada comunidade, e de quem não pode alcançar, fato esse que não tem sido implementado de forma satisfatória, sendo uma das dificuldades de operacionalização empírica, uma vez que são excluídos os aspectos que não são facilmente observáveis na vida real. Sen (2009, p.123) entende que a perspectiva de capacidade faz a análise da pobreza a partir de entendimento da natureza da causa da pobreza e da privação, dissuadindo o principal dos “meios” (e de um meio específico que geralmente recebe atenção exclusiva, ou seja, a renda) para os “fins”, dos quais as pessoas se sentem com justiça e a liberdade de poder alcançar esses fins para satisfação das suas necessidades.

e) Finalmente, a da perspectiva da multidimensionalidade, citando Codes (2008, p. 7) que diz “tal evolução conceitual não significa que as formulações mais antigas tenham sido descartadas pelas mais recentes”, no sentido de que a ampliação do conceito de pobreza, no sentido geral, não significa o não reconhecimento das outras concepções. Para Wilber (1975), o conceito de pobreza passa a ser entendido como um sistema, uma “abstração-imensurável”, isso porque é um conceito que possui uma variedade de propriedades a serem medidas, pois a falta de renda ou baixa renda é uma medida isolada, procurando analisar o conceito de pobreza no âmbito multidimensional. Em consonância, autores como Sen (2008, 2010), e Salama e Destremau (2001) veem o conceito de pobreza numa visão ampliada, por ser este um fenômeno social complexo, que para a sua análise precisa de incorporação de um ambiente multi e interdisciplinar. Na medida em que, para se referir à privação como a falta de oportunidades para levar a vida num determinado contexto social, a abordagem não deve ser ilimitada no espaço e no tempo. Essa formulação faz a abordagem de pobreza tendo em conta os aspectos materiais, individuais e as relações sociais, as oportunidades que os indivíduos têm de trabalho, de assistência, não se limitando às condições sociais, abrindo espaço para abordagens (política, econômica, ambiental e cultural) para explicar o problema de pobreza, de forma a apoiar os implementadores de políticas públicas a encontrarem alternativas adequadas para cada realidade para erradicar a pobreza. Reforçando essa concepção, Sen (2010, p. 175-176) realça que o conceito de pobreza “tem uma ligação bem aceite com a privação causada por problemas econômicos, a abordagem da pobreza como ‘baixa renda’ precisa de consideração adicional”. Mas pode ser sustentado que a pobreza não é uma questão de “bem-estar baixo”, mas sim de incapacidade de alcançar esse bem-estar, por falta de meio econômico e também privação, podendo ter “razões biológicas”. Por isso a abordagem da pobreza subjetiva de Salama e Destremau (2001), que recorre à sociologia e à antropologia, interligada à pobreza absoluta e relativa para descrever a pobreza real numa sociedade. Salientando, de forma favorável, a ideia da multidimensionalidade da pobreza, destaca-se Mestrum (2002), citado por Codes (2008) defendendo que:

A definição multidimensional da pobreza, por ela permitir que se leve em conta um número ilimitado de problemas, tanto em termos de suas causas e consequências, como de seus sintomas. A autora afirma que a constatação de que certos indivíduos são muito pobres para poderem sair daquela situação sozinha está na raiz destas abordagens complexas, que transcendem a perspectiva apenas monetária da pobreza. Da mesma forma, a ideia de ciclo vicioso e a convicção de que um aumento de renda não seria suficiente para resolver os problemas são inerentes a tais formulações (MESTRUM, 2002, citado por CODES, 2008, p. 24).

Tendo em conta essas perspectivas de abordagem, Moçambique não é uma ilha, apesar da réplica de Francisco (2008). O PARP 2011-2014 insere-se nessa visão, como continuidade das ações. Contudo, é importante fazer menção ao propósito do Governo de Moçambique (GdM) diante do PARP, em que IMF (2011) interpreta como um instrumento que faz parte dos princípios definidos no Sistema Nacional de Planeamento (SNP), e que aparece alinhado com a visão da Agenda 2025, uma estratégia nacional que no seu todo visa, apesar de estar em processo de revisão, segundo o Comitê Conselheiro da Agenda 2025, destaca a necessidade de acomodar mudanças no paradigma econômico<sup>49</sup>, mas, até então, tende a alcançar as Metas do Desenvolvimento do Milênio (MDM). Neste contexto, o Plano Econômico Social e Orçamental do Estado (PESOE) vem se refletindo na alocação de orçamentos, de forma que os objetivos de PARP sejam concretizados nesse período de 2011-2014. Essas ações surgem após o GdM, perceber que a pobreza em Moçambique constitui um fenômeno multidimensional, havendo, com isso, a necessidade de direcionar esses mecanismos para além das ações de combate à pobreza absoluta, por ser um conceito limitado diante do que se espera do PARP, relacionando que:

Combater a pobreza vai muito além de uma simples discussão das características subjacentes da pobreza absoluta. Pelo contrário, é uma questão que precisa ser tratada a partir de uma perspectiva mais ampla, refletindo o fato de que os indivíduos, famílias e comunidades não têm a capacidade ou a oportunidade de ter acesso ao mínimo de condições de vida, de acordo com as normas básicas da sociedade (IMF, 2011, p. 5, tradução própria).

Essa distinção de pobreza absoluta no PARP consiste na necessidade de ampliação das políticas para combater à pobreza, para tal são indicados quatro objetivos gerais pelo GdM com vistas ao crescimento econômico e redução de pobreza (IMF, 2011, p.5):

- a) Maior produtividade na agricultura e no setor pesqueiro;
- b) Promover emprego;
- c) Promover o desenvolvimento humano e social;
- d) Governança;
- e) Definir política macroeconômica e de gestão de finanças públicas.

O enquadramento e a implementação desses objetivos gerais têm, como foco para o crescimento, os investimentos na agricultura, de forma a ampliar a atividade do setor familiar, para o emprego incentivar os investimentos estrangeiros, na economia incentivar a economia local, apoiando as micro e médias empresas. Garantir o desenvolvimento humano e social,

---

<sup>49</sup>Lourenço do Rosário, membro do Comitê de Conselheiros da Agenda 2025, apresentou a necessidade de revisão do documento para adequá-lo ao atual contexto nacional. “Em 2003, quando entregamos a Agenda, não havia carvão, gás, a HCB não estava sob gestão moçambicana, não havia rede elétrica em quase todo o país, muito menos os conflitos que, neste momento, começaram a decorrer. Os problemas identificados em 2003 devem ser atualizados para se ver onde é que estamos. Esta revisão deverá estar concluída até Setembro e este documento estará em melhores condições de mostrar os ganhos até aqui alcançados e apontar os desafios que temos pela frente”. Disponível no site <http://www.opais.co.mz>.

apostando na redução da insegurança alimentar e desnutrição crônica infantil, e reforçando os mecanismos de prevenção de doenças HIV/SIDA, tuberculose e malária (IMF, 2011, p. 8). Talvez nessa considerada inconsistente criação de PARP, segundo a réplica de Francisco (2008), entre outras políticas sob análise na sua essência dos resultados não alcançados procura-se encontrar os fatores dos obstáculos do seu incumprimento no alcance dos resultados esperados, daí que se propõe a seguinte seção sobre a competência do gestor público e a dicotomia política e administração.

#### 4.4 DICOTOMIA POLITICA E TÉCNICA NA COMPETÊNCIA DO GESTOR PÚBLICO

Nesta seção pretende-se, com a abordagem sobre a competência do gestor público na administração pública, analisar a dicotomia entre a política e a técnica. Essa abordagem emerge diante das indagações de vários acadêmicos no processo de implementação de várias políticas para erradicação de pobreza, que revelam o fracasso em Moçambique. Vários fatores podem estar por de trás desse insucesso, para além das questões externas, como as ideologias instrumentais, os fatos internos apontados na pesquisa publicada no Centro de Análise de Políticas (CAP), de autoria de Inês Raimundo (2009, p. 9), que coloca a fragilidade na implementação das políticas, a questão das crenças e práticas de “feiticeiros”, que impactam na instabilidade das populações e que influenciam na gestão do GdM no processo de redução de pobreza. Cintando que “em Moçambique têm sido desenhadas (ou simplesmente adaptadas/adotadas) e postas em prática várias políticas e estratégias que visam erradicar a pobreza, tais como o PARPA I e II, a Agenda 2025, os Plano Quinquenal do Governo (PQG), os Objetivos de Milênio (ODM) e outras sem, no entanto, atingir as expectativas criadas em seu redor”. Criticando os “fazedores de políticas” pelo fato de se limitarem a usar a guerra civil como único fator que contribuiu ou contribui para intensificar a pobreza. Mas, sem contrariar a posição de Inês Raimundo, é preciso entender-se que no contexto interno, as migrações das populações foram influenciadas pelas guerras em Moçambique, para não falar das guerras tribais, citar-se-ão os grandes conflitos com o sistema colonial e a guerra civil, que impactaram no baixo crescimento econômico, refletindo-se no índice de analfabetismo, surto de epidemias, e outras mazelas na sociedade moçambicana. Em relação a esses fatos considerados esquecidos, Boaventura e Meneses (2008) realçam que a feitiçaria representa-se como um mecanismo de controle das diferenças sociais, e que há incidência de estudos políticos e sociais que apontam que:

A dimensão oculta da política em África é frequentemente ignorada pelos estudos políticos e sociais. [...] dimensões simbólicas ocultas em desenvolvidos como discurso de resistências face ao exercício de poder por forças não reconhecidas como legítimas. Assim o discurso de feitiçaria representa uma modernidade alternativa, forjada na confluência de vários saberes e práticas. Uma abordagem preliminar aponta para o fato de não se tratar de um problema marginal no espectro político social, mas antes de uma dimensão central à natureza de autoridade pública da liderança e das identidades em Moçambique (BOAVENTURA S; MENESES, 2008, p. 1).

Perante essa reflexão de Boaventura e Meneses (2008), na província de Tete, especificamente em Ulongué, as populações conotam a pobreza na cidade de Tete, perante a seca dos rios que impacta na agropecuária, à feitiçaria, culpando os anciãos de Angónia pelo desvio das chuvas; dizia um comerciante residente na vila, *que existe uma aldeia nas proximidades de Ulongué, que para visitar precisa ter autorização da autoridade tradicional, dizer o motivo da visita e ao sair não deve olhar para trás. Esse é local onde se fazem rituais para impedimento*

*das chuvas para outras regiões. Na cidade de Tete, por mais haja nuvens com ameaça de chuva, não chove, porque a chuva é desviada. Pode acreditar, e aqui chove e se produz muito e alimenta até os países vizinhos.*

Dada essa relevância de Inês Raimundo (2009) e tendo em conta o debate de políticas públicas, feito por Santos (2009), ao colocar o Estado no centro como gestor, na conjuntura a inter-multidisciplinar para o campo de ação ou de execução do PDN, e tendo em conta a abordagem multidimensional do conceito de pobreza na ótica de Salama e Destremau (2001), Townsend (1993, 2010) e Codes (2010), em que estes buscam o olhar da pobreza não só no âmbito da economia política, mas a partir de estudos antropológicos, da sociologia, da geografia, história, administração política<sup>50</sup>, entre outras disciplinas. Esses meios, ou conhecimentos tomados em consideração, poderão melhor compreender a pobreza e as comunidades no seu modo de vida, nos hábitos e no ambiente sociocultural. Portanto, olhar a pobreza numa tríade entre a pobreza absoluta, pobreza subjetiva e relativa, para melhor definir políticas adequadas diante dessa diversidade.

Talvez a análise devesse ser abordada também numa outra vertente de competência dos gestores públicos/administradores públicos, no âmbito de competências imbuídas na dicotomia entre política e administração (técnica). Antes talvez fosse conveniente realçar alguns fatos que levaram a transformações no mundo em nível da considerada Nova Administração Pública (NAP), no início da década de 1980, que teve influência da definição das competências do gestor público. Durante as reformas, no caso do Brasil, essas ideias de NAP passaram por críticas severas de acadêmicos, por se considerar um processo de reformas com políticas alienadas e de ideologias instrumentalizadas pelo ocidente (Pedrão, 2011, 2012; Niconili, 2008 e Bergue, 2008). Nessa concepção, coloca-se como relevante a abordagem da questão de gestão de competência nesses dois polos (político e técnico), de forma a incorporar o gestor público comprometido com o desenvolvimento do país, e dentro do que se prevê na projeção da Visão Estratégica Nacional (VEM). A chamada NAP é descrita com mais detalhes na contextualização.

#### **4.4.1 Concepção de competências na Nova Administração Pública**

A visão da Nova Administração Pública descrita na contextualização, a sua concepção e a emergência no mundo globalizado conduziam-na à modernização da gestão e à definição de competências. Os mecanismos desenvolvidos têm como premissas o gerencialismo, para o sucesso e o desenvolvimento do setor público num ambiente de competitividade, dando ênfase à atuação do gestor público no que concerne ao perfil do gestor. O estudo das carreiras típicas e da

---

<sup>50</sup> A percepção de uma nova disciplina de administração política emerge com Reginaldo Souza Santos, quando procurava entender o respaldo sobre a emergência do pensamento que definia a crise no capitalismo como decorrente do déficit público, e que a única saída seria a implantação de uma política de ajuste fiscal. Diante dessa concepção, entende-se que essa matriz teórica tem conteúdo que não cabe nos estudos econômicos, mas sim no campo de administração como conteúdo de gestão, gerência das relações sociais de produção e distribuição. Nesse pressuposto a macroeconomia (economia matemática), baseia-se em estudos relacionados a organizações e às estruturas do mercado. Um campo de economia que precisa de auxílio voltado para organização do processo de trabalho, surgindo, assim, a administração profissional. Essa abordagem permitiu à emergência da administração política, demonstrando que as relações sociais de produção, realização e distribuição não podem ser entendidas, apenas tomando como parâmetro as relações de trabalho, a luta entre as classes, as relações de poder ou a definição das necessidades e das quantidades e seus impactos sobre os níveis da riqueza social (SANTOS, 2010, p. 14).

remuneração no setor público tornou-se o elo fundamental na condução das estratégias para o desenvolvimento da administração pública em vários países nos finais do século XX. Administração pública que é entendida como uma expressão genérica que indica um conjunto de atividades envolvidas no estabelecimento e na implementação de políticas públicas. Nessa ótica, para Reis (2004, p. 63), a ideia de reforma e substituição de administração pública do tipo burocrático tinha em vista aumentar a “governança”, no sentido de uma “capacidade de implementar de forma eficiente as políticas públicas”.

Para Mutahaba (1989), nos países em desenvolvimento, especificamente nos países africanos, o processo de reestruturação seguiu rumo bem diferente, na medida em que as instituições financeiras adotaram outras estratégias, ao não substituir a administração pública do tipo burocrático, como aconteceu, por exemplo, no Brasil, ao se reconhecer que o que a África precisa é de construção de instituições, ao invés de destruí-las. Mas o que iriam destruir, se os Estados africanos, na maioria, foram assolados pelas guerras? O que precisavam e precisam é do apoio das Instituições Financeiras Internacionais para reconstruir as instituições, contudo foi nesse pressuposto que Moçambique procurou inserir as mudanças no contexto internacional, recorrendo à estratégia de mudanças que se adequasse à sua realidade, mas sem contrariar as perspectivas e ideologias das IFI; nesse âmbito, as primeiras experiências de reforma do setor público no país foram conduzidas com a definição da estratégia global da reforma do setor público, na busca de uma administração pública eficiente e eficaz (CIRESP, 1990, p. 16). A mesma fonte, a Comissão Interministerial da Reforma do Setor Público (Ciresp), apresentou em Moçambique a terceira fase de inflexão, ao aprovar em 1990 a nova constituição e a consolidação do modelo político-econômico. Essa consolidação tinha como objetivo ajustar o setor público ao modelo político vigente, visando ao seu aperfeiçoamento, pois a primeira consistia na criação de condições para sua efetivação (CIRESP, 1990, p. 16).

#### **4.4.2 Competências Política versus Técnica**

É fundamental a diferenciação entre esses dois termos utilizados na administração pública, na medida em que ela pode permitir o entendimento das ações desenvolvidas no setor público, considerando o dualismo entre a política e a administração. As competências política e técnica constituem abordagem de destaque na administração pública contemporânea, e exercem influência na atuação dos gestores públicos no âmbito da formação, implementação e da tomada de decisão dentro das várias alternativas existentes. É dentro desse contexto que se procura debruçar sobre a questão, como meio de conscientizar a quem de direito na gestão pública em Moçambique, priorizar as ações técnicas, e consentir a política para o benefício e interesses da sociedade. As reformas implementadas vão em busca, no setor público, do melhor funcionamento dos organismos públicos, das políticas públicas e dos princípios de gestão e da governabilidade como mecanismo para encaminhamento das políticas para a redução de pobreza. A preocupação nas organizações é maior, na medida em que elas precisam garantir habilidades e conhecimento que capacitem os gestores públicos para que eles possam melhor definir estratégias de tomada de decisões. Essas estratégias são definidas com base no conhecimento prático e teórico desses gestores, adquirido nas suas áreas de formação, e tanto a definição quanto a aplicação dessas estratégias não deveriam ser influenciadas por interesses partidários.

Na percepção de alguns estudos sobre a instrumentalização política no âmbito das ações de administração pública, destaca-se a reflexão de Forquilha (2010) sobre o risco de

instrumentalização política dos conselhos locais, a prevalência de representatividade do partido no poder deixa evidências de influência nas instituições públicas, instituições privadas e mesmo na relação das comunidades locais, entre os chefes tradicionais, conselhos consultivos, para com as comunidades. Esse fenômeno comprime a atuação dos gestores públicos nas instituições e no nível dos poderes locais (administradores distritais, presidentes de municípios) e dos chefes tradicionais, assim como a influência é forte mesmo para a indicação dos membros consultivos, limitando ações muitas vezes consideradas técnicas no âmbito da administração pública, porque as políticas implementadas nos poderes locais tendem a partidarizar as decisões. A pesquisa feita por Forquilha (2010) demonstra o efeito na atuação dos agentes da segurança nacional, ao perceber que:

Existe uma dificuldade em se estabelecer a distinção entre o Estado e o partido no poder, e, por conseguinte, o Estado, enquanto fonte de recursos financeiros, emprego, serviços de informação pública e poder da polícia são gradualmente posto ao serviço direto do partido no poder (FORQUILHA, 2010, p. 43).

A ausência de mecanismos transparentes no processo de tomada de decisão durante as sessões dos conselhos locais pode conduzir à manipulação das decisões dos conselhos em benefício de interesses políticos das autoridades administrativas locais (Idem)

Carothers (2002, p. 8-10), no seu artigo intitulado *The end of the transition paradigm*, já vinha demonstrando a sua maior preocupação na atuação dos governos na América Latina e África, com o fim das ditaduras e a inserção do sistema político multipartidário, e alguns países transformaram a sua gestão em “pluralismo irresponsável”, pelo fato de influenciar negativamente nas políticas públicas, em benefício da minoria. Portanto, na administração pública impera a falta de transparência, o que acaba impactando nas políticas definidas para reduzir a pobreza, devido à falta de transparência nos diferentes poderes. O pluralismo irresponsável é ato que se repassa aos gestores públicos, em todos os níveis na administração pública de forma consciente, mas uma consciência ingênua<sup>51</sup> (Ribeiro, 2006b).

Depreende-se dos estudos desenvolvidos por Bergue (2008) que os agentes eleitos nos municípios com cargo de direção carecem de competências técnicas, mas ocupam cargos que normalmente deveriam ser ocupados por técnicos de nível superior com competência técnica efetiva. Essa definição de cargos tem provocado indagações entre pesquisadores e, às vezes, conflitos de interesses na busca de resposta às demandas da sociedade. Segundo o autor, teme-se a profissionalização desses gestores, porque “romperia com o dualismo tradicional que opõe a classe política e a burocracia baseada no sistema de mérito” (Bergue, 2008, p. 3). Diferentemente do que ocorre nas empresas privadas, no setor público a competência política é uma das atribuições do gestor na contemporaneidade. Para Reis (2004), a competência técnica representa o profissionalismo, garante as habilidades, o conhecimento das políticas públicas, dando aos gestores públicos competência administrativa e garantia de maior produtividade. Mas ele aponta a existência de competência política nas instituições públicas, por apresentar ideologias de interesse como instrumento de poder. Nessa perspectiva dualista, Longo (2003) e Nunes (2006), citados por Bergue (2008), “defendem a profissionalização dos cargos de direção na administração pública”, rompendo com o dualismo tradicional que é defendido por Wilson (1966) no âmbito da administração contemporânea (Bergue, 2008, p. 3).

---

<sup>51</sup>Na seção 6.2 encontra-se a concepção de consciência ingênua de Ribeiro (2006<sup>b</sup>).

Para Bergue (2008, p. 7), a competência técnica deveria responder às demandas da sociedade nas organizações públicas, em que o cargo de gestor público deveria ser ocupado por profissionais de carreira, livres de orientação política, mas no âmbito político-partidário, para uma orientação que possam dar continuidade às ações administrativas. Interessado nesse debate acerca das competências e da dicotomia entre política e administração, Martins (1998) fez um estudo demonstrando que esta combinação significou uma “incompreensão da burocracia no contexto da sociologia política de Weber e uma confusão acerca dos atributos epistemológicos do tipo-ideal”<sup>52</sup>, pois, para Max Weber, a visão da burocracia traz consigo a ideia de poder, mas no sentido de hierarquização entre os indivíduos numa organização, portanto, como uma construção de padrões individuais (Martins, 1998, p.114). Nisso na administração pública brasileira, o domínio da dicotomia entre política e administração é reconhecido como “problemática”, suscetível de “desintegração”, mas, ao mesmo tempo, insolúvel, na medida em que representa autoridade, e é passível de equilíbrio mediante o exercício efetivo da liderança política (Martins, 1998). Essa autoridade é questionada por vários autores na administração pública, em vários países, quando ela se impõe sobre aspectos tecnicamente fundamentados e de atuação administrativa. Tem-se como exemplo “uma lei do parlamento que isentou as câmaras de procedimentos normais e anistiou os autarcas que tinham cometido irregularidade de acordo com as leis previamente existentes”, primando de forma exagerada com a atuação política sobre a técnica. Essa ação foi discutida diante de um projeto de engenharia em Portugal, fato que indica que as decisões desse tipo têm implicações de longo prazo na vida social. Em atuações como esta, de competência política, é perceptível a falta de experiência do processo democrático nas decisões, assim como a ausência de competência técnica no seio da administração pública (Barreto, 2007, p. 1-2).

Esse debate tem contribuído para a análise de como a sociedade contemporânea gere os bens públicos, para facilitar a compreensão, talvez definir o próprio termo de política recorrendo a Azambuja (1996), para ter uma ideia do impacto dos conflitos na gestão pública. O significado de Política é visto em cinco acepções:

- a) a primeira, de uso trivial, ou melhor, do senso comum, em que a sua compreensão visa a comportamentos, intuídos, manobras, entendimentos e desentendimentos dos homens (políticos) para conquistar o poder, ou uma parcela dele, ou um lugar nele: eleições, campanhas eleitorais, comícios, lutas de partidos, etc.;
- b) a segunda é considerada um conceito erudito e como síntese da primeira, pois política é a arte de conquistar, manter e exercer o poder, o governo;

---

<sup>52</sup> A epistemologia do tipo ideal na visão weberiana é um instrumento projetado na visão sociológica para a apreensão de fenômenos sociais, é destituído de forma avaliativa, oferecendo recurso analítico baseado em conceitos, como o que é religião, burocracia, economia, capitalismo e outros. Portanto, o tipo ideal não se traduz na realidade em si, mas busca auxiliar a compreensão dos fatos de forma racional, a partir de quem as analisa. É, então, um conceito teórico abstrato criado com base na realidade, como algo que, diante da variedade de fenômenos, ocorre na realidade. O tipo ideal é constituído como uma referência para melhor compreender uma determinada realidade (Weber, 1969). Destaca-se, ainda, que a visão da burocracia em Max Weber é um tipo de poder que caracteriza a organização, através de formalismo, de normas escritas, uma estrutura hierárquica no recrutamento de quadros (Weber, 1977).

- c) a terceira entende-se como orientação ou a gestão de um governo em relação a certos assuntos e problemas como: política financeira, política educacional, política social, entre outras de interesse público;
- d) a quarta, a política é a ciência moral normativa do governo.
- e) por último, a política tem a percepção de estudo das relações de regularidade e concordância dos fatos com os motivos que inspiram as lutas em torno do poder do Estado e entre Estados (Azambuja, 1996, p. 2-3).

Analisados os conceitos, a competência política se enquadraria num bom tom de interesse ao público visto na terceira e quinta dimensões, em que, para além dos aspectos internos, a política é entendida no seu sentido amplo, em aspetos financeiros, educacionais, sociais e lutas em torno do poder do Estado e entre os Estados. Portanto, a competência política devia ser manuseada nesse sentido. Pois a segunda abordagem leva a uma categoria político-partidária, de influência da minoria no poder executivo. Na tentativa de o indivíduo se submeter à vontade de um determinado grupo de interesse, como forma de assegurar a sua posição profissional e garantir a sua estabilidade, esta proposta político-partidária surge a partir de limitações na profissionalização dos cargos de direção, que muitas vezes influenciam na tomada de decisões, assim como no ato de implementação das políticas públicas. Pois é percebido por Bergue (2008) que a profissionalização dos cargos de direção estaria a contrariar os interesses de alguns grupos de indicação política. Vale considerar que a abordagem política proposta na categoria ora indicada revela uma prática vivida na administração pública contemporânea segundo Bergue (2008). Assim como Nicolini manifesta a sua preocupação com as ideias instrumentalizadas vindas do oriente na criação de escolas de administração no Brasil para formar administradores públicos, onde a ideia defendida em relação às carreiras de gestores é de que:

Preparação de pessoal para as carreiras não deve estar orientada unicamente para o exercício de trabalhos técnicos; nos programas de formação dos seus funcionários, o Estado não pode perder de vista o componente político do processo. Para aprontar os países para enfrentar os desafios de hoje e os futuros, os níveis diretivos e gerenciais dos governos têm que se preocupar tanto com os desejos da população a que servem quanto com os interesses de seus superiores políticos, cuja preocupação maior é a reeleição e a manutenção de um projeto de poder (NICOLINI, 2008, p. 1).

Pelo que se percebe, na visão de Nicolini, que as escolas de governo deviam se orientar para a administração pública, para a gestão do aparelho do Estado e para a prestação de serviço (ao) público, “eximindo-se das questões relativas à disputa pelo poder ou à condução do Estado”, porque essas ideias, de uma ou de outra, reforçam a percepção dicotômica entre administração e política. Apesar de Mutahaba (1989) considerar que nos países africanos as reformas na administração pública adotaram estratégias diferentes, várias missões impostas no caso específico do Brasil, foram imbuídas de políticas no âmbito do sistema neoliberal. Pelo que a imposição era enfatizada pelos agentes internacionais, ao realçar as novas relações econômicas estabelecidas pelos organismos internacionais como o Fundo Mundial Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), na medida em que intensificaram a pressão sobre a periferia para aceitar as suas estratégias, que consistiam na abertura econômica. Mas, além desse pacto, os países da periferia (na América Latina e na África) tinham dívidas externas e juros elevados e sua renegociação serviu de instrumento de pressão para a integração



internacional e a definição de estratégias para as reformas (Gomes, 2006, p. 38). Em semelhança com o que o Estado brasileiro passou, a situação se inverte na relação entre os países emergentes, onde as experiências consideradas críticas são implementadas no âmbito da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), para com os países africanos, por exemplo, a introdução das escolas de governo para a formação de gestores públicos. Como realça Lobo (2010), Diretor do ISAP<sup>53</sup>, a missão da escola de governo é de “formar e capacitar em administração os dirigentes e quadros em funções de direção e chefia com vista à boa governação” e ter semelhança com as outras instituições superiores em Moçambique no ensino para investigação (Lobo, 2010, p. 5).

Diante dessa abordagem, Bonis (2008) destaca que o dirigente público é o indivíduo que responde diretamente ao político, e o burocrático aquele que obedece às normas e à hierarquia, que sua atuação tende a obedecer e fundamenta-se pela impessoalidade da regra (Bonis, 2008, p.31). Assim, com as afirmações Weberianas, destaca que o “funcionário autêntico [...] não se dedicará à política”. Deve dedicar-se, de preferência, à “administração”, isto é, às questões técnicas. Mas ao mesmo tempo é visto que o dirigente público, na visão do mesmo teórico, está sujeito à responsabilidade diferente e contrária ao princípio definido do servidor público (Weber, 1969, p.116).

Variável	Burocrata	Dirigente público ( <i>outsiders</i> )
1.1 Ethos	Aplicação impessoal da regra	Racionalidade econômica
1.2 Recursos de poder	Conhecimento técnico	Competência político-partidária
1.3 Discricionariedade	Baixa	Média
1.4 Acesso à posição	Concurso público e Progressão na carreira e competências	Indicação conforme laços pessoais e afinidades, confiança política.
1.5 Permanência no cargo	Longa	Curta
1.6 Responsabilidade	Baixa	Média, alta

Quadro 7 - Gestores Burocratas x Dirigentes públicos para cargo de Direção.

Fonte: Adaptado a partir de Bonis (2008, p. 31).

Nessa caracterização dos gestores, há um aspecto notável, pois, na visão de Madureira (2008, p. 3), o dirigente público se inscreve em dois perfis: o indivíduo com confiança político-partidária e de fidelidade para com as políticas do governo, que na visão de Bonis (2008) são os *outsiders*, e o indivíduo concursado com base no mérito, na imparcialidade e na neutralidade da gestão. Para Madureira (2008), apesar dessas diferenças, são todos gestores públicos. Para esta discussão de servidor público, parte-se do princípio de que gestor público também pode se

<sup>53</sup> Chichava, J. (2002, p. 4), quando Ministro de Administração Estatal, enobrecia os objetivos preconizados na estratégia global da reforma, como forma decisiva para a profissionalização e modernização da Administração Pública Moçambicana, e, através do Decreto n° 55/94 do Conselho de Ministros, considerou o Sistema de Formação na Administração Pública (SIFAP) um instrumento de privilégio para concretizar os objetivos. Pelo que se tornou oportuno profissionalizar em curto prazo os funcionários na ativa, visando elevar o seu nível de formação e o desenvolvimento de competências ajustadas às qualificações e requisitos exigidos nos qualificadores profissionais; e elevar em médio prazo os padrões de qualidade dos serviços prestados pelo Estado e contribuir para o desenvolvimento e a consolidação do processo de reforma e modernização administrativa. Para atingir estes objetivos, o SIFAP estabeleceu um sistema articulado de formação que enquadra a formação profissional em administração pública de nível superior (assegurada pelo ISAP) e a formação em administração pública e autárquica de nível médio e básico (assegurada pela IFAPA).

denominar de administrador público, e para Ribeiro (2006a) a sua ação deveria se colocar como a de cientista social, buscando praticar as suas atividades como um agente de mudanças, de racionalidade diante dos recursos disponíveis para alcançar os objetivos esperados.

Nessa concepção, Ribeiro (2006a) coloca o administrador com função executiva, aplicando a técnica para a solução de problemas relacionados com a eficácia da organização em que estão inseridas essas ações, passando por cinco etapas:

- a) a formação de objetivos e, metas, em função das necessidades organizacionais;
- b) análise e diagnóstico da situação;
- c) avaliação dos recursos disponíveis, entendidos estes não só como aqueles imediatamente ao alcance do administrador, como também os que podem ser criados;
- d) equacionamento dos recursos em função dos objetivos;
- e) avaliação permanente das mudanças introduzidas pelas medidas adotadas ao alcance do administrador.

Portanto, todas essas ações, para Ribeiro (2006a, p. 167), são implementadas dentro de um ambiente de contexto social, tendo em conta a especificidade de determinado grupo social, de forma que os resultados sejam em benefício de todos sem exclusão. Nesse contexto, coloca-se o gestor no ambiente inter-multidisciplinar na sua atuação, de forma a se enquadrar em todas as mudanças na comunidade, porque a não adequação transformará este executivo em mero “cumpridor de tarefas pré-determinadas”. Ribeiro (2006a) conduz o debate a um rumo que desperta interesse ao relacionar, na verdade ao fazer a crítica, pois na sua visão o administrador nem deveria ser só “técnico”, mas sim “humanista”, na medida em que percebe que a sua formação lhe dá autonomia, quebrando com isso a concepção ortodoxa de que o administrador é um agente das empresas privadas, mas sim, seja nas organizações públicas ou privadas o gestor é um indivíduo voltado para o social. Nessa compreensão, a inserção de política seria como um fenômeno político que “se circunscreve à órbita das coisas públicas, definidas estas como aquelas que, de alguma forma, se vinculam à sociedade global” (Ribeiro, 2006a, p. 177). Dessa forma estaria a corroborar a visão de Azambuja (1996), quando entende a atividade política como a que busca a orientação ou a gestão de um governo em relação a certos assuntos de interesse da sociedade civil e o papel do Estado com relação aos outros Estados. Admitindo-se, ainda, que o poder é exercido na política, deduzindo-se, com isso, que todo poder seria política, mas num contexto bem da coletividade, onde as ações do Estado estão em prol da sociedade civil. Destacando, ainda, que “O poder que interessa à ciência política seria aquele mais intimamente relacionado com o Estado, que as suas decisões afetam a sociedade como um todo” (Ribeiro, 2006a, p. 177).

## **5. CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO E A INCREMENTAÇÃO EM MOÇAMBIQUE PARA REDUÇÃO DA POBREZA**

O desenvolvimento é um conceito amplo com a evolução significativa, que tem sido alvo dos pesquisadores, com o intuito de analisar as políticas públicas então implementadas, em prol do desenvolvimento das nações. No seu todo, leva a várias concepções diante de mudanças sociais e evolui num ambiente dicotômico (desenvolvimento e subdesenvolvimento). Nessa ideia, considera-se oportuno trazer alguns dados que caracterizam a gênese do desenvolvimento e a sua correlação no crescimento econômico e as várias dimensões que nela contribuem para o desenvolvimento de uma nação. Essas questões poderão contribuir para compreender as diferentes direções em que Moçambique está inserido e como podem ser contornadas para um desenvolvimento generalizado, no âmbito das diferentes dimensões em que se envolve. Pelo que se terá como propósito a gênese do desenvolvimento, as dimensões que dela se aproximam nas percepções econômica e política, admitindo que possa se enquadrar numa dimensão múltipla para a sua compreensão. Porque, no seu percurso histórico, foi proporcionando várias concepções de sociedade, e, dessa forma, este capítulo se propõe a compreender as mutações paradigmáticas e a lógica da sua fundamentação na sociedade.

### **5.1 GÊNESE DO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO**

A desmistificação deste conceito é concebida num campo multiparadigmático, pelo que pode ser entendido em três vertentes: como crescimento; como satisfação das necessidades básicas ou como componente de sustentabilidade socioambiental. Nessa concepção, procura-se entender na sociedade contemporânea a direção a que este conceito pode conduzir a sociedade no seu processo de evolução. E, porque o objetivo desta tese é de inserir o indivíduo como pensante, com capacidade de agir diante das condições inseridas e tendo em conta as alternativas de que a sociedade dispõe para a implementação de plano de desenvolvimento nacional. Entende-se que, das várias abordagens, todas se complementam, porque, qualquer que seja a concepção, se reverte a um fim único, o crescimento econômico com vistas à qualidade de vida das comunidades. Assim como se pode depreender em Sandroni (2009), no dicionário se traduz esse conceito em ato ou efeito de desenvolver, de progresso. Nesse mesmo conteúdo, Vasconcellos e Garcia (1998, p.205) situam o conceito de desenvolvimento no âmbito das alterações de composição do produto e a alocação de recursos pelos diferentes setores da economia, com o objetivo de inserir mudanças. Mudanças essas que podem significar indicadores de bem-estar econômico e social, ao ganhar outro estado de qualidade, seja na pobreza, desemprego, desigualdade, saúde, alimentação, educação e na moradia.

Na figura 9, desenvolve-se um estudo etimológico do conceito desenvolvimento, com o objetivo de encontrar a sua influência na atual sociedade, pois para eles o conceito assim descrito na figura teria como significado “sem movimento”, nessa forma de ver precisaria de algo que o fizesse mover (Santos et. al., 2012).

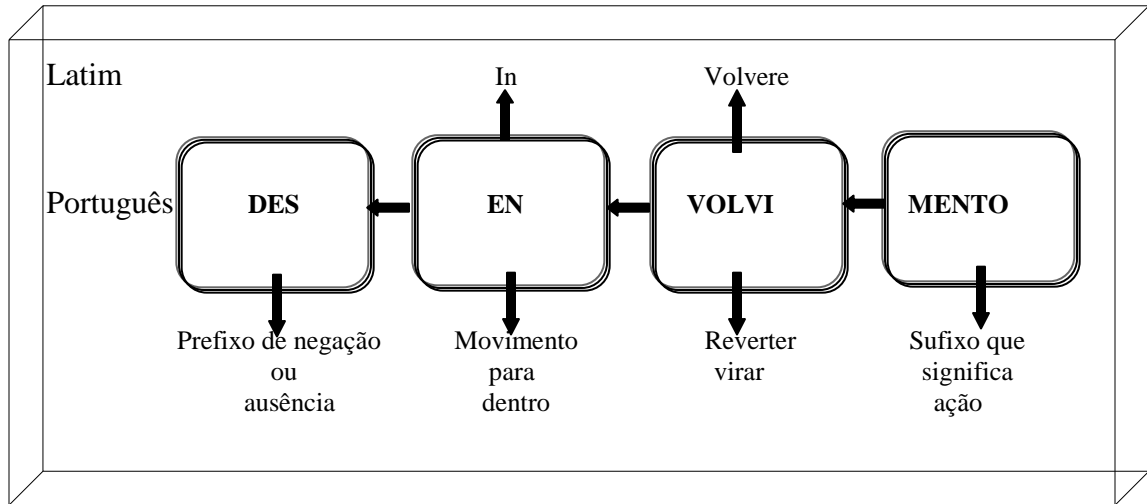


Figura 9: Etimologia da palavra desenvolvimento.

Fonte: Santos. et al. (2012, p. 46).

Nesse sentido, busca-se o seu significado etimológico na biologia como sua gênese, nessa etimologia é empregue como o alcance das potencialidades genéticas, no sentido de um processo de evolução dos seres vivos, no entanto emerge como uma transformação, como um organismo que progride em direção à maturidade biologia. Nesse contexto, a transferência da biologia para a vida em sociedade ocorreu no século XVII, a partir da teoria de Darwin. Com essa teoria, foi possível verificar que o “progresso”, a “expansão” e o “crescimento” não eram virtualidades intrínsecas, inerentes a todos os homens na sociedade, mas sim propriedades que caracterizam um grupo específico das sociedades ocidentais, esse grupo era considerado um *status*, com capacidade de se desenvolver e de criar o seu bem-estar social. O conceito de desenvolvimento ganhou o significado de autoconhecimento, porque por si só foram implantadas ações de movimentação nos indivíduos, isto é, o indivíduo ganhou estímulo, levando-o a um processo de mudança que permitiu a sua evolução, tanto no nível social, econômico e político, elevando a sociedade a evoluir de um estado para outro superior. Considera-se relevante, nesse processo de construção de Santos, et.al. (2012), mas o processo de movimentação era concebido de forma limitada nos centros universitários ocidentais, “ao mostrar a natureza das variáveis não econômicas que determinaram em última instância a taxa de crescimento da produção de uma economia”, para dizer que nesse processo biológico era ignorada a dimensão histórica, assim como as variáveis exógenas que respondiam pelo ritmo de crescimento, portanto a dimensão histórica, por sua vez, influenciou o advento da revolução industrial no século XVIII, com a descoberta através do método de experimentação. Essa dimensão é vista por Furtado (2009, p.147) como a que foi conduzida ao mundo antes da Revolução Industrial, na época em que a ideia de desenvolvimento econômico era de “aglutinação de pequenas unidades econômicas e de divisão geográfica do trabalho”. Nesse contexto, para análise de desenvolvimento, tomar-se-á, das várias dimensões, a econômica, a política e a social.

### 5.1.1 Dimensão econômica do desenvolvimento

O desenvolvimento se tornou um fenômeno de consolidação do sistema capitalista, inicialmente com os clássicos Adam Smith (1776), Thomas Malthus (1798), David Ricardo (1817) e Karl Marx (1867), entre outros, e na década de 1940 passou a existir dentro de condições favoráveis na sociedade, como um objeto de pesquisa científica, com o surgimento da

economia do desenvolvimento, e foi através da economia do desenvolvimento que foi definida toda a estrutura teórica e metodológica para promover o desenvolvimento como um processo próximo a uma sociedade industrial, urbana e detentora de riqueza, por meio de acúmulo de renda monetária.

Nesse propósito, para Smith (2009), na sua obra *As Riquezas das Nações*, a divisão de trabalho constitui a essência para o estágio de desenvolvimento das nações. Na medida em que o indivíduo é visto como elemento motivador da divisão social de trabalho e de acumulação de capital. Para Smith, a divisão de trabalho abre espaço para inovação, comunicação, facilitando a cooperação entre os indivíduos na troca, na ampliação de mercado e na extensão da divisão de trabalho além-fronteira. Essas ações permitem o aumento da destreza do trabalhador em particular. Pois, para Smith, a especialização do indivíduo numa atividade valoriza a troca e intensifica o comércio exterior. Destaca ainda o mesmo autor que “o crescimento e as riquezas das cidades comerciais e manufatureiras contribuem para o desenvolvimento e o cultivo dos países”. Com isso, o estágio de crescimento, o mercado externo, a troca, a introdução da ordem, bom governo, sobre tudo a liberdade do indivíduo nas relações econômicas e a segurança, estão no centro da atenção, como único meio de o indivíduo se expressar. Esses são os aspectos que inspiram Amartya Sen na concepção da ideia de desenvolvimento como liberdade. Pois Smith defende os interesses individuais que se traduzem em benefícios sociais, à medida que, é relevante a ordem natural que se presume em mais liberdade individual como motivação fundamental da divisão social do trabalho, acumulação de capital e liberdade de comércio (Smith, 2009, p. 314).

Ricardo (1821), como sucessor de Smith e fundador de economia política, considerou a nação rica em razão da abundância de mercadorias, e que essa abundância por sua vez contribui para a comodidade e bem-estar das nações e os seus habitantes. Porque a mercadoria constitui a renda e que se valoriza pelo trabalho e pela terra. A sua maior preocupação consistia na distribuição do produto gerado no trabalho da sociedade. Para Ricardo, o trabalho, a maquinaria e o capital constituem o processo produtivo, que gera um produto que se divide entre as três classes da sociedade: proprietários de terra através de renda da terra, trabalhadores assalariados e os arrendatários capitalistas através de lucros do capital. Nessa concepção, o papel da ciência econômica para Ricardo seria o de determinar leis naturais que orientam a distribuição como ponto focal.

A contribuição de Marx para o processo de desenvolvimento é colocada como ponto de partida e de relevância à produção. É essa compreensão que o levou a entender como os indivíduos se comportam numa sociedade, onde as relações sociais são formadas. Pelo que faz críticas às posições de Smith e Ricardo pela exterioridade do indivíduo à natureza, na medida em que considera que, em “sociedade de livre concorrência, o indivíduo aparece como que desprendido dos laços da natureza...”. Uma relação que para Marx constitui de relevância na construção de relações sociais, lamentando o fato de que o estágio de desenvolvimento tenha emergido a partir da sociedade burguesa, considerando com isso uma ilusão a visão de Smith e Ricardo pelo pensamento de que o indivíduo se encontra abnegado dos laços naturais.

E somente ao chegar ao século 18 e na sociedade burguesa é que as diferentes formas das relações sociais se erguem diante do indivíduo como um simples meio para seus fins privados, como uma necessidade exterior. Porém, a época que produz esse ponto de

vista, o do indivíduo isolado, é precisamente aquela na qual as condições sociais alcançam o mais alto grau de desenvolvimento (MARX, 2008, p. 239).

A produção, para Marx, constitui o elo de aglomeração humana, que se traduz pelas condições históricas na análise do processo de produção num estágio de desenvolvimento social (Marx, 2011). A busca pelas expressões dos clássicos permite a percepção crítica, na medida em que, Marx insere para a economia política, elementos determinantes para o estágio de desenvolvimento: a produção e a distribuição, elementos esse que já haviam sido apresentados por Smith e Ricardo.

Marx (2011) coloca em destaque a produção dos indivíduos como um elemento de todas as épocas, em que não há produção sem trabalho e que o capital constitui o instrumento de produção. A produção é sempre um ramo particular da produção, por exemplo, agricultura, pecuária, manufatura etc., a ser apropriada pelo indivíduo. Sendo desopilante apropriação privada, é nesse processo que Marx estabelece a relação entre produção, distribuição, troca e consumo. Onde a produção define as necessidades, a distribuição reparte essa produção segundo as leis sociais e a troca interpõe-se a ambos, como movimento social formal, e o consumo como finalidade. Esta exegese surge pelo fato de Smith considerar a distribuição como mais importante que a produção, pois, para que haja distribuição, é preciso que haja produção. Esta relação contribui para o processo de desenvolvimento de uma nação. Pois, à medida que a produção aumenta, maior é a distribuição e maiores são as trocas e o consumo. Quanto mais consumo, maior é a produtividade e, por sua vez, a expansão de mercado (Marx, 2011).

Furtado, desde o século XX, vem desempenhando um papel importante na região da América Latina, pela maior preocupação no desenvolvimento da região e em especial no Brasil, é dotado como forma de superação das mazelas do país. Acreditava que, com uma política responsável, era possível uma reforma no Brasil, assim como na região, partindo das ações reais que afetam a sociedade. Nesse contexto, traz a visão de desenvolvimento das nações, a partir da teoria Keynesiana, que tinha como essência central o Estado, com o poder de reconstrução de um país, com o objetivo de bem-estar social. Portanto, para Furtado, a arte da combinação da teoria macro-econômica Keynesiana, e com análise histórica, lhe abre espaço para refletir sobre a transformação, a partir de um olhar profundo na distinção entre o centro e a periferia. O intuito era de superar o ciclo vicioso de crescimento lado a lado do desenvolvimento e a reprodução constante de subdesenvolvimento. Pois lhe preocupava o estágio de desenvolvimento no mesmo ritmo do subdesenvolvimento. Esse foi o maior desafio, e, para superar, consistia num olhar forte da inserção da indústria como superação, a economia externa e criar no Brasil uma sociedade democrática, com mercado interno e uma política autônoma que pudesse garantir emprego, produzir novos meios e ampliar o mercado interno e fazer a renda crescer. Mas esse projeto partiria de plano macro de desenvolvimento nacional para combate à pobreza no Brasil (Furtado, 2009).

Para Furtado (2009), o desenvolvimento é visto como expansão do universo econômico, e que para melhor expressão, entende que deve ser analisado no âmbito do processo de crescimento e tendo em conta as unidades econômicas de cada país. E percebe que a economia é heterogênea, devido à não integração das unidades econômicas no sistema econômico nacional e na economia estrangeira na totalidade. Essa diversidade representa, no universo econômico, um processo

desigual no desenvolvimento econômico. Pelo que em algumas regiões tem maior facilidade de propagar-se, enquanto em outras apresenta fragilidade de todos os níveis.

Dessa análise de Furtado (2009), recorre-se à realidade de Moçambique, por se inserir nessa heterogeneidade na integração econômica no sistema nacional. Em que a fragilidade leva a crer na falta de Projeto Nacional de Desenvolvimento-PND que possa integrar todas as unidades econômicas em diferentes territórios. Destarte, a falta de mecanismos de gestão produtiva, seja na produção familiar ou dos grandes produtores, como destaca o Lenso (2008), Laboratório de Engenharia Social (LENSO), no caso da província de Tete em Moçambique, a fragilidade de gestão de recursos humanos, econômicos e sociais. Essa insuficiência na gestão faz com que a população escoe o pouco que tem para sobrevivência, de forma desordenada para os países vizinhos, devido à falta de infraestrutura na região, para a distribuição desses produtos no território nacional. Ainda, a falta de aproveitamento de recursos turísticos, entre outros, que poderiam gerar renda nos municípios.

Falar de Tete é destacar o maior polo de desenvolvimento, com uma albufeira (represa) considerada a quarta da África, depois de Assuão, Volta e Kariba, de extrema importância internacional na produção da eletricidade, mas em que:

As vias de acesso não são das melhores, e o fato de se encontrar muito distante da capital provincial de Tete e próximo de Blatyre - Malawi faz com que os seus produtos agrícolas sejam escoados para este último. Comparativamente a muitas zonas rurais de Moçambique, Tsangano apresenta características naturais que lhe dão vantagens econômicas, turísticas e culturais (LENSO, 2008).

A província de Tete é um dos exemplos, no País, dos fatos que destacam a fragilidade na integração das unidades econômicas no sistema econômico nacional. Para Furtado (2009, p. 112), o desenvolvimento estaria em expansão geográfica no universo econômico, na medida em que houvesse: a) apropriação do excedente pelos grupos minoritários; b) possibilidade de acumulação e elevação de níveis de consumo; c) surgimento de grupos e comunidades especializadas nas transações comerciais. Essas medidas estimulam o desenvolvimento.

Percebe-se, com o depoimento do Lenso (2008), que essa região, apesar de recursos naturais, carece de inovações tecnológicas, portanto este é um dos exemplos da fragilidade na economia nacional em Moçambique para o desenvolvimento. Pois todas as províncias têm suas características próprias naturais que poderiam garantir a expansão da economia no país. Como em destaque as mazelas que se refletem no país:

A falta de infraestruturas públicas (vias de acesso rodoviário, redes de eletrificação, serviços de água, meios de comunicação de massas – rádio, jornal, televisão, internet, telefone, etc.). Situações como estas criam um círculo vicioso da pobreza na medida em que os atrativos ao investimento local são reduzidos e como consequência o desemprego aumenta fazendo com que as comunidades rurais dediquem-se fundamentalmente na agricultura familiar. No entanto o seu baixo poder de compra mina a possibilidade de se impulsionar o crescimento do mercado local. A pobreza rural associada à limitação de recursos dá espaço ao surgimento de crenças mágico-religiosas como um antídoto social da pobreza (LENSO, 2008).

As limitações descritas pelo Lenso (2008) descrevem o que Sen (2010) considera a caracterização do subdesenvolvimento, porque, para ele, o desenvolvimento é como liberdade. De forma indireta, acaba buscando as ideias de Furtado, quando faz menção à sua obra sobre o mito de desenvolvimento. Furtado não coloca a questão de desenvolvimento como liberdade, mas consegue ver, no levantamento feito nos anos 1970/ 73 no Brasil, que, apesar de elevação do Produto Nacional Bruto (PNB), este não representava um desenvolvimento igualitário, não representava boas condições de vida, assim como observa Sen (2010) que a liberdade constitui o elo fundamental para o desenvolvimento, e que o crescimento do PNB não é tudo para o desenvolvimento das nações, existindo outros dispositivos nos níveis: social, econômico e político, como: educação, saúde, participação popular, os direitos civis que permitem que o indivíduo participe ativamente nas discussões e averiguações públicas, no mercado.

Portanto, para Sen (2010),

O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos (SEN, 2010, p.16).

Esta é uma visão mais contemporânea, que parte das ideias do clássico Smith (2009, p. 314), transparecendo a liberdade do indivíduo nas suas relações econômicas, como meio de se expressar, cooperar e trocar os seus produtos. Para Sen (2010), a liberdade constitui o centro de atenção para o processo de desenvolvimento, porque existem duas razões de avaliação do progresso, que deve ser prioritário: a verificação da existência de liberdade nos indivíduos; e a segunda razão, a da eficácia, onde o desenvolvimento depende exclusivamente da livre condição das pessoas (saúde, educação básica, liberdade política, oportunidades econômicas).

Portanto, para Sen (2010), a expansão da liberdade constitui o fim primordial, que é o papel constitutivo, e principal meio do desenvolvimento, e é visto como o papel instrumental da liberdade no desenvolvimento. Sendo que o papel constitutivo se resume pelo meio de enriquecimento da vida humana, em que o indivíduo possui condições de evitar privações como fome, subnutrição, morbidez evitável e a morte prematura, capaz de ler e de poder participar na vida política. Para Sen, o crescimento de PNB, a superação por meio da industrialização, são condições complementares, mas a não privação é fundamental, permitindo que o indivíduo se expresse. Essa complementaridade se traduz pelo processo de desenvolvimento. Enquanto que o instrumental contribui para o progresso econômico.

Apesar de Sen (2010) considerar que a indústria constitui condição complementar, pode-se refutar se olhar para a realidade moçambicana, em que não há articulação das instituições e criação de um PND, visto que, com a implementação de FIIL, atualmente o Fundo de Distrital de Desenvolvimento (FDD)<sup>54</sup> constata-se que há necessidade de se definir políticas prioritárias no

---

<sup>54</sup> A Constituição da República decretou, na alínea, f) n<sup>o</sup>1, art. 204, através do Decreto 09/2009, de 15 de dezembro, que o Fundo Distrital de Desenvolvimento (FDD) é instituição dotada de personalidade jurídica, com autonomia administrativa e financeira. No artigo 2<sup>o</sup>, o FDD destina-se à captação de recursos financeiros, visando impulsionar o desenvolvimento e o empreendedorismo, na satisfação das necessidades básicas das comunidades locais, mediante a concessão de empréstimos reembolsáveis. Art 3<sup>o</sup> é tutelado pelo Governador Provincial. No art. 4<sup>o</sup> são transferidos para FDD todos os valores reembolsados e por



país e que essas políticas devem ser articuladas com as diferentes instituições, não se limitando às instituições financiadoras, segundo apresenta o Balanço 2006-2008, na definição de um grupo técnico de funcionamento nos distritos, composto por Ministério de Plano e Desenvolvimento MPD; Ministério de Finanças-MF; Ministério de Administração Estatal-MAE, Ministério da Indústria e Comércio-MIC; Ministério de Trabalho-MT e Ministério de Agricultura- MINAG. O grupo técnico do Ministério de Turismo, Ministério de Construção, Ministério de Defesa, Ministério de Saúde e outros não compõe a estrutura de Administradores Profissionais<sup>55</sup> num Projeto Nacional de Desenvolvimento-PND, que consiste na auscultação das populações em todas as vertentes.

A falta de infraestrutura numa unidade territorial de polo de desenvolvimento não se resolve com os 7 milhões, que são atribuídos à unidade territorial. Esta exposição consiste em demonstrar a necessidade de considerar a indústria, para o caso de Moçambique, prioritária como destaca Furtado (2009), na sua preocupação de superação das mazelas no Brasil, colocando a indústria como o meio de dar emprego, distribuição de renda e melhoramento de condições ambientais para o desenvolvimento da agricultura, portanto a liberdade apareceria como complementar ao desenvolvimento. Avigorando a ideia para desenvolvimento, Pankaj (2005) destaca que não se pode fruir sem que sejam tomadas em conta as condições básicas para tal, como a indústria, os investimentos, formação de capital humano, avanços no campo científico e tecnológico, a construção de infraestruturas básicas, para que de fato se fale de desenvolvimento numa determinada nação.

Para a realidade de Moçambique, como existir desenvolvimento sem indústria? Por mais que as populações se beneficiem dos 7 milhões para produzir alimentos, essa produção é escoada para os países vizinhos, sem rendimentos aos cofres do Estado, pois não segue norma; de escoamento de produtos além-fronteiras (exportação e importação). E isso acontece por falta de estradas para canalizar os mesmos produtos em outras unidades territoriais do país. Pois, para que haja saúde é preciso indústria, para que haja educação é preciso indústria, de forma que a sociedade tenha liberdade e benefícios sobre as necessidades básicas, pois não basta a liberdade do indivíduo.

Lenso (2008) destaca, sobre a província de Tete, as mazelas, mesmo depois da implementação do FDD, numa província que tem a barragem hidroelétrica, classificada como a segunda maior da África e a quinta no mundo<sup>56</sup>. Pelo que se pode destacar que Moçambique está marcando passo para o desenvolvimento, no exemplo das medidas tomadas em que os projetos<sup>57</sup> implementados em 2006-2008/9 nomeadamente se resumem a 1.404 projetos financiados, que renderam 2.559 empregos e 6.775 projetos financiados, totalizando 10. 485 empregos, no entanto teve um progresso de 3.770, representando um progresso em termos de emprego em pequenas atividades comerciais e agricultura familiar.

---

reembolsar pelos beneficiários dos projetos financiados no âmbito do Orçamento de Investimento de Iniciação Local -OIIL. (CM, 2009).

<sup>55</sup> Souza Santos (2009).

<sup>56</sup> <http://www.hcb.co.mz>

<sup>57</sup> Balanço de 2006-2008 Ministério de Administração Estatal.

Esse debate assegura a vertente do desenvolvimento na contemporaneidade, que incrementa a renda como condição necessária, envolvendo o crescimento econômico, garantindo a melhoria e a qualidade de vida, assim como as alterações da composição do produto e a alocação de recursos pelos diferentes setores da economia, de forma “a melhorar os indicadores de bem-estar econômico e social, pobreza, desemprego, desigualdade, condições de saúde, alimentação, educação e moradia” (Vasconcellos e Garcia, 1998, p. 205).

No âmbito dessa discussão, o relatório de Desenvolvimento Mundial de 1996 identifica cinco tipos de limitações que tornam o crescimento cada vez mais fraquejando para o desenvolvimento:

- a) o crescimento sem empregos; a economia cresce globalmente, mas não se ampliam as oportunidades de emprego;
- b) o crescimento implacável: os ricos ficam mais ricos e os pobres nada ganham;
- c) o crescimento sem voz: cresce a economia, mas a democracia e a força da maioria da população permanecem como estão ou retrocedem;
- d) o crescimento desenraizado: a identidade cultural é sufocada ou diretamente proibida;
- e) o crescimento sem futuro: a geração atual desperdiça recursos das gerações futuras.

Diante das limitações apresentadas, refletem-se, também, os conflitos já apresentados por Soiri (1999) e Chichava et al. (1999) em relação ao governo moçambicano, em que, de uma ou de outra, as divergências FRELIMO e a RENAMO, no ato da implementação política de gestão, representam limitações, pois a maioria das políticas não é de consenso. Isso se resume pelo “vandalismo”<sup>58</sup> da Renamo na província de Nampula, por exemplo, que na sua essência não acompanha políticas então implementadas, na tentativa de redução da pobreza naquela província de Nampula. Pelo que os conflitos intimidam e as ameaças de regresso à guerra trazem instabilidade à nação, agastando o processo de crescimento e de caminhar para o desenvolvimento do país.

Buss (2000, p. 165), na ideia de “solidariedade, equidade, democracia, cidadania, desenvolvimento, participação e parceria, entre outra”, busca combinar as estratégias e ações do Estado, citando: políticas públicas saudáveis; comunidade com reforço da ação comunitária; desenvolvimento de habilidades pessoais; reorientação do sistema; parcerias intersetoriais. Portanto, um trabalho de responsabilização dos atores sociais e de transparências, incluindo os partidos políticos como administradores profissionais<sup>59</sup> com responsabilidades no PDN. Para Pinho (2009, p. 5), a responsabilidade *accountability* são as medidas que trazem “implicitamente,

<sup>58</sup> Acesso em 08 de março de 2012, <http://www.imozambique.co.mz/Diario> de Moçambique

<sup>59</sup> Santos (2009, p. 49), Administração profissional é vista como aquela que se responsabiliza por todas as etapas operativas do projeto de nação. Compreendendo, com isso, todos os profissionais que, direta ou indiretamente, estão responsáveis pela execução do projeto da nação (economistas, o médico, o pedagogo, filósofo, arquiteto, administrador, engenheiro, pedreiro, carpinteiro, motorista). De todos os envolvidos no PND.

a responsabilização pessoal pelos atos praticados e, explicitamente, a exigente prontidão para a prestação de contas, seja no âmbito público ou no privado”.

Nesse pressuposto participativo e de transparência, resume-se, a partir das ideias de Sen (2010), que o crescimento econômico pode ajudar a elevar rendas privadas, e também possibilita ao Estado financiar a seguridade social, intervenção ativa governamental na expansão dos serviços sociais. Criação de oportunidade social por meios de serviços de: educação pública, saúde e imprensa livre e ativa que possa contribuir para o desenvolvimento econômico. A redução das taxas de mortalidades pode, por sua vez, reduzir as taxas de natalidade e, conseqüentemente, influenciar o aumento da educação básica. Nesse propósito, descreve o exemplo do Japão, que por meio da oportunidade social conseguiu alavancar os níveis de educação. Para dizer que o desenvolvimento econômico no Japão se favoreceu com as oportunidades sociais, que por sua vez permitiram o desenvolvimento dos recursos humanos. Associada a essas contribuições, para a realidade moçambicana se insere a visão de Furtado (2009) da industrialização e da liberdade, pois o PNB só por si não justifica o desenvolvimento de uma Nação. Na ótica de Sen (2010, p. 28), o “Desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do PNB e de outras variáveis relacionadas à renda”. Assim como Adelman (1964), enquadra a noção de desenvolvimento numa perspectiva de mudanças nos recursos naturais, humanos, no capital, na tecnologia, e na mesma ideia Wilbert Moore (1968) e Kindleberger (1976) corroboram ao apontarem as mudanças estruturais, acreditando que se pode falar de desenvolvimento nacional quando o crescimento é associado a transformações estruturais que recompõem os mecanismos fiscais, financeiros, fiduciários, mudanças institucionais no que concerne a leis precisas e regras de conduta, mudanças na administração produtiva e distributiva (Morais, 2006).

### **5.1.2 Dimensão política e social do desenvolvimento**

O conceito de desenvolvimento será analisado nesta seção no âmbito de relações entre Estados nacionais, que compõem ideias, de interesses de instituições e organizações. Como se debruçou no capítulo anterior, na relação da dicotomia entre a administração e política, que se debruça sobre a competência política e a técnica. Ribeiro (2006a) assegurou que todo poder seria político, num contexto em que busca tomar decisões da coletividade, onde as ações do Estado estão em prol da sociedade civil. No entanto, o poder que interessa à ciência política está intimamente relacionado com o Estado e as decisões afetam a sociedade como um todo.

Nesse propósito, nesta dimensão política e social ter-se-á como pressuposto a posição de Tortosa (2009a), por se considerar abrangente no âmbito da interação entre os Estados nacionais, pois se enquadra no desenvolvimento convencional a relação entre desenvolvimento nacional e desenvolvimento local dentro do sistema mundial. Onde a relação do desenvolvimento nacional com o sistema mundial se reflete nas ações do desenvolvimento local, de onde este depende, e de como são conduzidos a nível estadual as diferentes políticas, pelo que o local é a parte da estratégia nacional, e a condução dessa estratégia pode levar ao termo *Maldesarrollo*, caso seja mal direcionada (Tortosa, 2009a) assunto que será retomado na seção sobre a dependência de ajudas externas. Portanto, a dimensão política e social tem como destaque a teoria de modernização, ganha peso nessa concepção de expandir o desenvolvimento, coadunando os fatos endógenos e exógenos. Os fatos internos associados à independência dos Estados nacionais e os fatores externos ligados às ideologias soviéticas, na altura predominante constituíam ameaça e de

certa forma impulsionaram para a inserção da teoria de modernização nas perspectivas projetadas nos finais da década de 1940, aliadas à teoria de dependência que se refletia nas desigualdades dos Estados nacionais (Moraes, 2006).

### **5.1.3 Orientação da teoria de modernização e a dimensão política e social do desenvolvimento**

A teoria de modernização representou, nos finais de 1940, para os teóricos e para as elites globais, um momento de modernização e de avanços da ciência, da tecnologia e nos benefícios de capitais, mas, em relação aos países subdesenvolvidos, representou um retrocesso devido à dependência desses Estados nacionais na economia e política social. Dessa forma, a teoria de modernização surge envolvendo o conceito de desenvolvimento como algo de disputa na busca do seu significado no sistema capitalista (Moraes, 2006). Dando a continuidade à reflexão de Moraes (2006, p. 38), que diz que “o desenvolvimento é uma reencarnação – ou uma ressignificação – de temas e problemas que eram ainda mais antigos na história da economia política”, e que são ressaltados na obra de Adam Smith, Riquezas das Nações, na consolidação do sistema capitalista, pelo que a reencarnação é tomada como uma nova configuração e vista como “invasão da cena internacional”.

As relações internacionais evoluem já num contexto de desigualdade e de dependência, imbuídos de contextos de acumulação e de regulação no seu entrelaço com o mercado mundial. A dependência e o subdesenvolvimento se tornaram um perfil estrutural do capitalismo dominante, com um crescimento econômico autônomo e mais sólido, com capacidade de determinar a nível internacional normas para se tornarem cada vez mais estáveis na economia (Hirsch, 2010). Nessa concepção, Aglietta (1976), citado por Hirsch (2010, p. 126), demonstra que a desigualdade não só se concebia pelo poderio militar ou pelo número de população ou riqueza de recursos naturais, mas, sim, pela dimensão do mercado interno, e a fragilidade da política interna dos estados nacionais tornou-os cada vez mais irrisíveis à dependência.

Mas importa referir, segundo a percepção de Escobar (2005), que a orientação teórica denominada de modernização era um discurso ocidental de poderio sobre os mecanismos de produção econômica, cultural e social. Enquanto Moraes (2006) traduz a teoria de modernização de forma mais confortável, ao traduzi-la como expectativa de projetar meios dos quais poderia se superar o subdesenvolvimento. O pós Guerra Fria era estratégico, tornou-se o foco do capitalismo para com os países do terceiro mundo, porque a maioria dos países estava em processo de descolonização. Os países, na década de 1960, já se firmavam independentes, livres do regime colonial e nascia, nessa época, uma nova configuração estrutural entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos, demanda de novas estratégias e modos de regulação. E a Guerra Fria se tornou um fenômeno transnacional, porque os americanos temiam que esses países independentes pudessem adotar o regime comunista, fato que incentivou os americanos a definir estratégia para mantê-los seguros e sob sua influência para não cair na órbita soviética. A teoria de modernização, no âmbito da dicotomia entre o tradicional e o moderno, passa a sustentar para além da ideia de protetor, contra as ideologias comunistas, mas com certo interesse de definir ajudas para superação da pobreza, portanto traz consigo o ideário de desenvolvimento (Moraes, 2006) em que:

A modernização desmancha o desenho da velha ordem com o simultâneo engendramento de novo quadro, novas relações e novos laços sociais, novo costumes, valores sentimentos, novas ideias e imagens de mundo. Sem essa substituição, correr-se-ia o risco de que o vazio fosse ocupado pela versão degenerada do moderno, como essa figura aparece em muitos autores desse o comunismo (MORAES, 2006, p. 56).

Nesse propósito, as novas configurações da era de desenvolvimento são inseridas no programa com envergadura, denominado pelo ponto IV de Truman, que desde a década de 1949, quando na altura, o Presidente dos EUA era Harry Truman, preocupou-se, com a pobreza nos países periféricos, fez um discurso enaltecendo a nova era do desenvolvimento, onde dizia:

Temos de embarcar em um novo programa que disponibiliza avanços científicos e progresso industrial para o aprimoramento e crescimento de áreas subdesenvolvidas. Mais de metade da população mundial vive em condições que se aproximam da miséria. A sua alimentação é inadequada. Eles são vítimas da doença. Sua vida econômica é primitiva e estagnada. Sua pobreza é um fardo e uma ameaça tanto para eles e para áreas mais prósperas. Pela primeira vez na história, a humanidade possui o conhecimento e habilidade para aliviar o sofrimento dessas pessoas. O antigo imperialismo, a exploração externa lucrativa já não tem lugar nos nossos planos. O que estamos tentando descobrir é um programa de desenvolvimento baseado nos conceitos democráticos, negociação justa (TRUMAN, 20 Jan 1949).

O Ponto IV de Truman surge como um plano de expansão das ajudas, porque já em 1947 existia o Plano Marshal<sup>60</sup>; que vem do nome de George C. Marshal, que era ministro de relações exteriores (Degnbol-Martinussen e EngbergPedersen, 2003, p. 8). Portanto, a descolonização trouxe maior preocupação na hegemonia americana. Essas incertezas levaram a maior aproximação por temer a expansão do regime comunista nesses Estados nacionais. Maior intervenção de Bretton Woods, como representante da ordem internacional, através das instituições financeiras internacionais: Banco Mundial (BM); Fundo Mundial Internacional (FIM); Acordo Geral de Tarifas (GATT); Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), instituições que coordenam o crescimento econômico entre as potências capitalistas e levaram o desenvolvimento do estilo capitalista a todo o mundo não comunista. Esse ideário de ajudas aos países pobres foi uma concepção que abriu espaço para a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) Norte-Sul (Degnbol-Martinussen; EngbergPedersen, 2003; Havery, 2004; Moraes, 2006; Hirsch, 2010; Kraychete, 2012).

## 5.2 EMERGÊNCIA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO – Cooperação Norte Sul (CNS)

---

<sup>60</sup> O Plano Marshal foi iniciado em 1948, ao mesmo tempo como Organização para Cooperação Econômica Europeia (OEEC), a sua ideia básica foi a de ajudar maciçamente os países europeus, a fim de reconstruí-los economicamente após a Segunda Guerra Mundial. A OEEC é antecessora da Organização para a Cooperação Europeia e Desenvolvimento (OCED). Anos depois, os programas de ajudas foram organizados pela Grécia e pela Turquia que não eram membros da OECE (Degnbol-Martinussen & EngbergPedersen, 2003). Lipietz, Alain (1988, p. 55) acrescenta, dentro dessa ação primeira no modelo de desenvolvimento, que estavam associados ao Plano MacArthur, que foi institucionalizado através de acordos de Brettons Woods e com a criação do GATT, do FMI e da OCDE, mas o Ponto IV é assim chamado porque foi o quarto discurso para o desenvolvimento de Truman, pelo fato de que o primeiro consistia na assistência técnica e científica, com envio de especialistas norte-americanos à América Latina, Ásia, Oriente Médio, e por último para as nações africanas.

A CID será o conteúdo desta seção, a partir dos aspectos salientados anteriormente, sobre a teoria de modernização aliada à teoria de dependência, e na essência essas abordagens influenciaram a gênese da cooperação internacional para o desenvolvimento, Norte-Sul e Sul-Sul. Dessa forma se destacarão as primeiras relações de CNS, e nomeadamente a CSS.

A CID se insere nas primeiras relações políticas entre os Estados nacionais de cima para baixo, isto é, dos países com o capitalismo avançado para a periferia, contribuindo para a configuração na estrutura mundial. Os finais da década de 1940 marcam o início da cooperação, como se destacou na seção anterior sobre a teoria de modernização e, no nível acadêmico e político, constituiu o período em que mais se encomendaram pesquisas sobre o desenvolvimento, com o intuito de traçar e definir reformas nos países do terceiro mundo, para além do discurso do presidente americano, destacando-se estudos encomendados pela *Twentyeth Century Fund* (TCF) na Universidade da Califórnia, aos professores Norman Buchanan e Howard S. Ellis, pesquisa essa que resultou em obras como *Approaches to economic development* de Buchanan (1955) e *Economic development*, de Robert E. Badwin e Meier (1957), entre outros pesquisadores que se destacaram, como os documentos que conduziram mudanças demandadas pelo Banco Mundial e os Programas das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o *Partners Development* e o *Study of the capacity of United Nation Development System*, produzidos por Lester B. Pearson<sup>61</sup>, os estudos de desenvolvimento econômico passaram a ser conhecidos por *Informe Pearson* (Moraes, 2006, p. 43; Kraychete, 2012, p. 252). A proeminência dessas personagens é pela superioridade que esses projetos tiveram na redefinição da estrutura mundial e nas novas relações entre os Estados nacionais e internacionais, e a maior preocupação dos agentes internacionais subordinados aos EUA, na simulação de ajudas aos países pobres a partir da Europa do Leste, para América Latina, Ásia e África, com grandes projetos em todas as áreas econômicas, políticas e sociais para o desenvolvimento. Segundo a observação de Lancaster (2007, p. 1), essa maior inquietação ganha sentido e espaço para a sua inserção perante as manifestações políticas, perante as ameaças da Guerra Fria. Isso motivou as ajudas externas, e se não tivesse acontecido esse fato, se crê que os Estados Unidos não pensariam em ajudas aos países pobres. E, como estratégia, planejaram a construção da democracia e prevenção de conflitos (tradução própria).

De antemão, os objetivos do *Informe Pearson* encomendado tinham como pressuposto: compreender e propor medidas para os países independentes e garantir relações econômicas no ambiente que os assegurasse contra as ideologias soviéticas; por isso, as ações de modernização foram aceleradas e eram recomendadas para maior produtividade agrícola, intensificação da indústria, incentivando para além do mercado interno a concorrência e investimentos externos (Kraychete, 2012).

Para Milani (2012), já desde os finais do século XIX a meados do século XX, que as ajudas externas vêm sendo sinalizadas nos Estados considerados pobres na forma emergencial. Essas ajudas eram consideradas de expediente diplomático de natureza temporária, que, com o tempo, se constituíram como ajudas de padrão normativo na relação entre os Estados. No entanto, a lógica de ajuda temporária foi se tornando um procedimento institucionalizado e de cooperação, transformando as estruturas administrativas, sociais e culturais nas sociedades beneficiárias. Foi

---

<sup>61</sup> Kraychete (2012): documentos encomendados por Roberto McNamara quando presidente do BM em 1968 e Leater B. Pearson foi primeiro ministro do Canadá nos anos 1963 a 1968. Em 1957, ganhou o Prêmio Nobel.

uma transformação que ao mesmo tempo garantiu a segurança aos países recém-independentes. Na década de 1960, a CID foi arquitetada como um sistema que articula a política do Estado e os atores não governamentais diante das normas difundidas pelas organizações internacionais. A CID é constituída por vários atores, dos quais doadores tradicionais e emergentes. Os emergentes se referem a países que compõem a Cooperação Sul a Sul (CSS), que também se denominam de cooperação horizontal, nomeadamente África do Sul, Brasil, China, México, Índia e Turquia. Os tradicionais são Instituições Financeiras Internacionais (IFI) e os países industrializados membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do Comitê de Ajudas para Desenvolvimento (CAD), aliado ao ponto fulcral o Plano Marshal, que definiram programas de reconstrução dos países europeus, mas iniciativas se estenderam com uma visão de progresso nos países pobres na América Latina, Ásia e África, como programas de assistência técnica. Os beneficiários são os países pobres (subdesenvolvidos), com renda baixa e os com renda média, que é a Cooperação Norte Sul (CNS). E essas relações são intermediadas por organizações não governamentais<sup>62</sup>, por exemplo, FAO, UNESCO, OMS, e OIT..., e cada uma dessas ONGs têm sua função para o desenvolvimento dos países pobres. Várias conferências<sup>63</sup> foram difundidas desde os finais do século XX ao século XXI, para discussões diante da diversidade cultural e regional de questões de ajudas humanitárias para o desenvolvimento. Nesse processo, nas instituições é dado o crédito para negociar e regulamentar, de forma que as relações de cooperações sejam mais transparentes, e são inseridas as empresas com certa responsabilidade social como partes integrantes no desenvolvimento nacional, no quadro das categorias de ideias, de interesses de instituições e organizações orientadoras das mudanças na administração pública.

Nesse enquadramento, Degnbol-Martinussen e EngbergPedersen (2003, p. 40) apresentam no quadro 8, os tipos de intervenção na cooperação internacional para o desenvolvimento e no campo da administração pública, conduzidos por ministérios responsáveis pela programação financeira, pelo planejamento das reformas, enquadramento de partidos políticos e parlamentos na gestão política e a descentralização, para que os ministérios sejam totalmente representados na administração pública do local próximo às comunidades com objetivo de boa governação.

<b>Tipos de intervenção</b>	<b>Nível de intervenção nas reformas de administração pública</b>	<b>Anos 1960</b>	<b>Ano 1970</b>	<b>Ano 1980</b>	<b>Ano 1990</b>
<b>Políticas</b>	Nível político do Estado: Parlamento, partidos políticos.				
	Administração central: principais ministérios finanças e de planejamento				

<sup>62</sup> As ações das ONG podem ser encontradas de forma bem resumida, e minuciosa caracterizando as suas missões na obra de Rabotnikof, Nora; Riggiozzini, Maria Pia e Tussie Diana. Los Organismos interaccionais frente a la sociedad civil; las agendas en juego. In. Tussie, Diana (Org) Luces y sombras de una nueva relación: el Banco InterAmericano de Desarrollo, El Banco Mundial y la sociedad civil. Buenos Aires: 2000.

<sup>63</sup> Kraychete (2012, p. 256) demonstra que, em 1990, a ONU ganha maior visibilidade com a participação e organização de conferências com novas agendas para o desenvolvimento. E que as ONGs ganham espaços como intermediários para com a Sociedade Civil, momentos de consenso a conferência de Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro 1992; Direitos Humanos em Viena; 1994, População e Desenvolvimento no Cairo; Desenvolvimento Social em Copenhague 1995; Mulher e gênero, em Pequim 1995; em Istambul, Estabelecimentos Humanos em 1996; e Durban, em 2001 contra o Racismo e Discriminação Racial entre outras e a mais recente, o Desenvolvimento Sustentável no Rio em 2012.

	Administração central: ministérios de tutela e empresas estatais.				
<b>Programa</b>	Economia nacional: macroeconômicas, setor privado.				
	Administração local: conselhos políticos e descentralização dos ministérios.				
	Economia nacional desenvolvimento agrícola; pesquisa tecnologia; e setor informal.				
<b>Projetos</b>	Organizações de Sociedade Civil: grupos de interesses, e ONGs.				
	Grupos alvos: comunidades locais				

Quadro 8 : Expansão do escopo da CID.

Fonte: Adaptado a partir de Degnbol-Martinussen e EngbergPedersen (2003, p. 40).

A responsabilidade individual se reflete no campo institucional, pois as instituições precisam atuar num ambiente articulado, de forma que as ações sejam encaminhadas para os objetivos esperados pela maioria. Esse destaque parte da consciência alienada de interesses que Ribeiro (2006b) chama de consciência ingênua<sup>64</sup>, pois só com desempenho consciente dos intelectuais, como influenciadores das políticas públicas, podem contribuir para que os tomadores de decisões, e os implementadores, os partidos políticos, se envolvam de forma clara na negociação institucional para o desenvolvimento da nação, e na projeção de PDN mais abrangente de que o local dele espera para reduzir e, porque não, para erradicar a pobreza. Pois as instituições, assim como os indivíduos que compõem o processo de negociação, representam e têm um papel preponderante para que essa cooperação seja de fato eficiente. Como adverte North Gouglas (2001), a relevância de articulação entre instituições e organizações para obtenção de resultados esperados, pois cada organização tem os seus interesses, então a responsabilidade individual nessa interação é de extrema importância, porque, pode de algum modo influenciar nos resultados esperados. Assim como Kraychete (2012) enfatiza que:

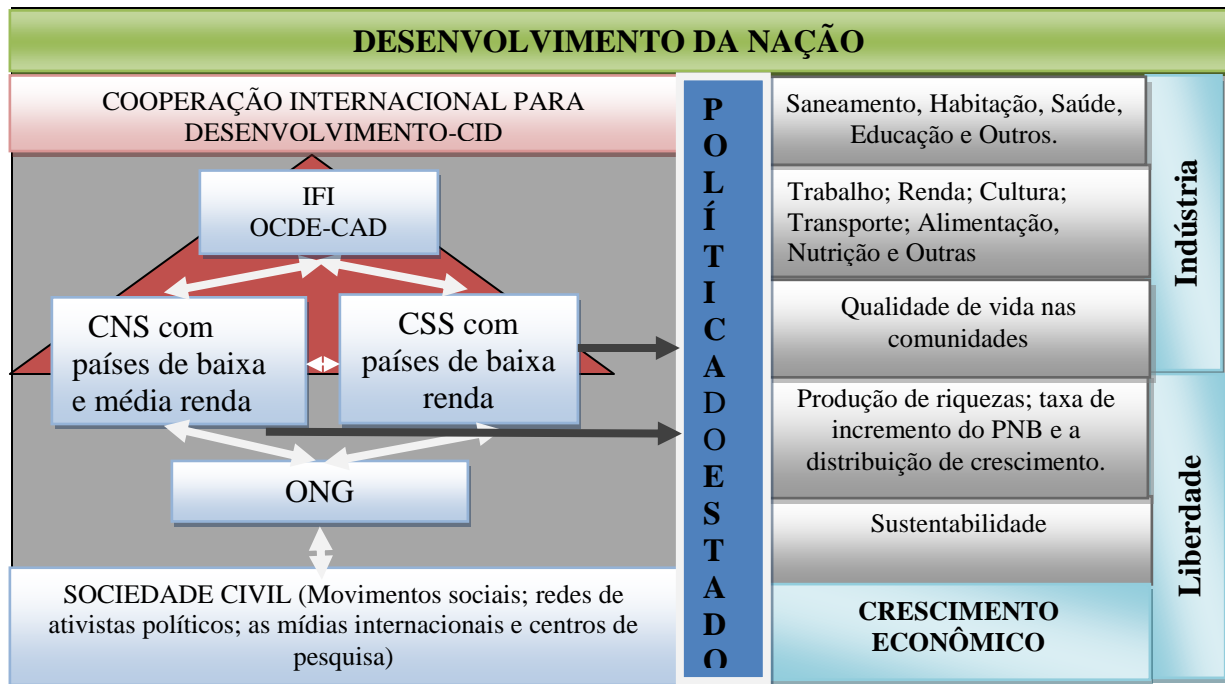
A chave para atingir a explicação dos diferentes estágios desenvolvimento entre as nações está na evolução das instituições. São as instituições que dão impulso ao desenvolvimento econômico. São as organizações eficientes, capazes de estabelecer arranjos institucionais, que criam incentivos para canalizar o esforço econômico dos indivíduos para atividades que aproximam as taxas privada e social de retorno. [...] a evolução das instituições obedecem a uma lógica do poder (KRAYCHETE, 2012, p. 262).

Contudo, cabe ao Estado a definição de estratégias viáveis, de articulação tanto a nível internacional como a nível nacional, para alcance das diferentes áreas do Desenvolvimento da Nação sem exclusão, associadas à melhoria das condições de vida, da liberdade, a não

<sup>64</sup> Ribeiro (2006b) Consciência ingênua caracteriza-se pela incoerência lógica, incapacidade de atuação ordenada, as suas visões tendem à violência, desprezo de massa, coisificação de ideias, ignorância do potencial político na atuação internacional, pessimismo. Portanto caracteriza-se por irresponsabilidade social, agir não em conformidade da vida real.



privacidade das necessidades básicas, acesso a serviços de saúde, saneamento básico, educação e oportunidade de emprego, industrialização, segundo descrito no quadro 9.



Quadro 9: Processo de Interação do Desenvolvimento Nacional.

Fonte: Adaptação própria a partir de Degnbol-Martinussen e EngbergPedersen (2003) Furtado (2009); Sen (2010); Milani (2012).

Feita a análise sobre o conceito de desenvolvimento em prol de bem-estar social e dentro das múltiplas dimensões, das quais se incidiu a dimensão econômica, a dimensão política social, e, tendo em conta a inserção das várias componentes de ajudas internacionais, que no PDN proposto por Santos (2006), percebe-se no conceito de desenvolvimento não devia se limitar a estratégias nacionais. A visão nacional deve ser construída coadunada com as diferentes perspectivas internas do Estado, mas com perspectivas internacionais dos distintos países e instituições financeiras internacionais interessadas em apoiar para o desenvolvimento, mas sem o “condicionalismo” visto por Castel-Branco (2011, p.6), que impera nos países africanos em especial em Moçambique, dificultando a participação do Estado e a sociedade civil na definição dos seus destinos.

### 5.2.1 Emergência da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento Sul-Sul-CIDSS

A Cooperação Sul-Sul é reconhecida como “*new powers*” por Narlikar (2010, p. 718), é descrita na obra *New powers in the club: the challenges of global trade governance*, por ser uma iniciativa de países emergentes envolvidos numa nova governança na estrutura mundial, em que os especialistas consideram que pode trazer mudanças em termos de benefícios e oportunidades na sua articulação no comércio global e redução de dependência dos países centrais. A inserção destes países também parte da experiência tida na cooperação Norte-Sul, segundo Milani (2012), ao beneficiar-se de ajudas para sua reconstituição e redefinição de suas políticas no sistema capitalista após o processo de descolonização. Ou melhor, ainda são beneficiários de ajudas de

diferentes áreas de países membros da OCDE e do Comitê de Ajudas ao Desenvolvimento (CAD) e das instituições financeiras internacionais.

Portanto, existem os chamados países emergentes antigos-Países com Renda Alta (PsRA), que são Rússia, países da Europa Central e Oriental, China e os novos países emergentes considerados países de renda média (PsRM)<sup>65</sup> (África de Sul, Índia e Brasil). Na medida em que tanto os PsRA como os PsRM se beneficiam das doações da OCDE e do CAD, e ainda das IFIs. Os PsRM, isto é, os países com renda média, têm um duplo benefício proveniente de OCDE e do CAD e ainda das IFIs e os PsRA, como se enaltece na figura10 (GABAS, 2010).



Figura10: Novos países emergentes e antigos países emergentes.  
Fonte: Adaptada de Gabas J. Jacques (2010).

No entanto, os PsRA são considerados intermediários e se destacam pelos seguintes indicadores: o número da população, identidade, geopolítica e nível de desenvolvimento e de tipo de estrutura política, logo se dá primazia a Estados que têm capacidade de reagir e de tomar iniciativas na incrementação do desenvolvimento econômico, e definir-se politicamente assim como garantir a segurança no contexto interno como internacional. São países considerados capazes de assegurar as estratégias americanas de forma estável no nível internacional, nessa conjuntura foram também inseridos os países de renda média como intermediários: África do Sul; Argentina; Brasil; Egito; Índia; Indonésia; México; Paquistão e Turquia. Países que acreditam que as instituições podem garantir um papel preponderante influenciador da missão internacional. A missão dos intermediários se insere em três áreas: foros econômicos, políticos e de segurança internacional, nomeadamente o foro econômico se resume à promoção do desenvolvimento e justiça social; na política, promover democracia e direitos humanos; no campo da segurança

<sup>65</sup> Segundo Hirst (2009, p.212), os PsRM, ou seja, países intermediários, também são tratados nas diferentes literaturas de novos países emergentes. Considera-se como indicador para definir PsRM: população, identidade, geopolítica, o nível de desenvolvimento, a sua capacidade de contribuir para a estabilidade regional e internacional. No âmbito político esses países são vistos como: os que se destacam na sua capacidade de reagir, e com iniciativas para o desenvolvimento econômico, para definição de políticas e para garantir a sua segurança no contexto mundial. São países que conseguiram construir habilidade de politizar a agenda global e gerar certo grau de ativismo internacional, com capacidade de tornar patente sua opção política exterior.

internacional, a maior preocupação na resolução de conflitos, acordos de paz e reconstrução pós-conflito, ainda têm a capacidade de só construir as próprias políticas para redução da pobreza (Hirst, 2009).

Pode-se verificar que os *New Powers* são duplos beneficiários de doações. Para Severino (2006), citado por Gabas (2010), esse duplo estatuto complicou mais as relações internacionais, porque os países não emergentes contestam as regras institucionais de financiamento para o desenvolvimento, assim como os mecanismos definidos de coordenação internacional para benefícios dos programas. Mas importa referir que os países novos emergentes tiveram a iniciativa de inserção em programas de ajudas dos PRBs, depois das experiências tidas após a descolonização e diante da introdução do sistema capitalista e redefinição de suas políticas para se adequar a essa realidade imposta pelo sistema. A primeira conferência de países da Ásia e África, realizada em Bandung, na Indonésia, em 1955, é de referência histórica porque impulsionou as elites desses países para a liderança nos países mais pobres com renda baixa (PRB). Foi nessa conferência que nasceu a ideia de Movimento dos Não Alinhados (MNA) e que se concretizou na Sérvia-sudeste da Europa em 1961, na conferência de Belgrado, e várias conferências<sup>66</sup> foram acontecendo, definindo de forma efetiva as estratégias de cooperação na região. Das conferências descritas e a reunião de 1978, em Buenos Aires, que era composta por 138 países, foi consentida pela ONU como um plano de ação que tinha como objetivo impulsionar a realização da Cooperação Técnica com os Países em Desenvolvimento (CTPD), esperando desse plano de ação grandes contribuições, que pudessem ajudar os países de renda baixa para o caminho de desenvolvimento (Hirst, 2009). Porém, a cooperação e a nova configuração dos novos países emergentes para o desenvolvimento com os países de baixa renda só tiveram a ratificação no início de 2000 (Milani, 2012).

Para além das aspirações acima apresentadas dos países emergentes com renda média, outros fatores impulsionaram a inserção na CID, como: a ascensão na economia, na política; a destreza no combate à pobreza nos países de renda baixa; o fato de a maior aceitação ter constituído uma ameaça para OCDE/CAD; e pelo fato de a decisão da União Europeia (EU) composta (Alemanha, Reino Unido e Japão), apesar de serem membros do CAD não se intimidaram em estabelecer parcerias com os PsRM, ao perceberem que suas estratégias prometem mudanças nos países pobres. Assim como a maior inserção da China, cuja estratégia difere das perspectivas dos antigos doadores. A China apostou na não interferência das questões

---

<sup>66</sup> Milani (2006, p. 227) A CSS depois de se concretizar o MNA, abriu espaços para mais eventos internacionais especificamente a Conferência das Nações Unidas em 1964, que tinha como pano de fundo discutir assunto sobre Comércio e Desenvolvimento; definição do G-77 nas Nações Unidas e a Nova Ordem Econômica Internacional; em seguida a Conferência de Buenos Aires em 1978 com destaque para a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (1978); em 1978 foi instalada a agência turca de cooperação e desenvolvimento (TIKA); em 1996, foi definida a cooperação do Sul-Sul, no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (1996); em 2000, a celebração do primeiro Fórum de Cooperação China-África em Beijing (2000); 2003, o Fórum Índia-Brasil-África do Sul (IBAS); em 2005, a celebração do ano da África para a cooperação turca; em 2010, o Estado brasileiro lança o primeiro relatório preparado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), esse relatório tinha como essência a cooperação para o desenvolvimento; em 2011, a criação da fundação da Agência Mexicana de Desenvolvimento e Cooperação (AMEXID); recentemente, em 2012, foi lançado o Programa de Cooperação Técnica Descentralizada Sul-Sul do governo brasileiro, para projetos concebidos por municípios e estados; e, em 2012, a criação de BRICS, um banco de desenvolvimento com iniciativa indiana entre outros.

internas, implantação crescente de empresas privadas, o que dá emprego, assinatura de acordos bilaterais comerciais, fragilizando cada vez mais os doadores antigos que se baseiam em recomendações uniformes e receitas doutrinárias (Gabas, 2010; Pino, 2012).

### 5.3 DEPENDÊNCIA E AJUDAS EXTERNAS E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

Procura-se, nesta seção, analisar as vicissitudes de desenvolvimento no âmbito de cooperação internacional com Moçambique, no que concerne à dependência de ajudas externas dos países considerados tradicionais, os antigos países (PT) que se inserem como “receitas doutrinárias”, segundo Gabas (2010, p. 238), e de condicionalismo, visto por Castel-Branco (2011, p.6), e a relação com os países novos emergentes (PNE), alguns com os discursos que caracterizam a sua história, revertendo o discurso de solidariedade, que na essência leva a crer em discursos políticos. Esse interesse na pesquisa parte da interação de algumas empresas, dentro dos acordos estabelecidos em Moçambique, que na sua atuação ignoram a responsabilidade social, marginalizando os nativos. Pois o que foi definido como estratégico, objetivando a assistência técnica na visão de muitos, “de promover o desenvolvimento econômico e social para o reforço da capacidade humana e institucional, a formação e a transferência de conhecimentos e da tecnologia, objetivando capacitar os países assistidos, a conduzirem automaticamente os seus processos de desenvolvimento”, segundo Penha (2010, p. 196) transforma-se em desestruturação social. Essa observação emerge também ao se perceber que nos locais de interesse dos agentes internacionais, em especial dos brasileiros, as populações relatam atos de marginalização, como resultado se expõe a população e a intensificação da pobreza extrema. Nessa percepção, analisar-se-ão os possíveis fatos no nível dos arranjos institucionais que podem estar por de trás desse disfuncionalismo desses acordos internacionais. Em seguida, como alternativa para o bem-estar social, propõe-se para o desenvolvimento nacional a implementação de organizações híbridas, na ótica de Parcerias Público-Privadas em Infraestruturas, as PPPI, como vantagens para administração pública. Algumas situações de alerta para o desenvolvimento nacional a partir de experiências em alguns países, por exemplo, no Chile na América Latina, e alguns países africanos, como Zâmbia, com alguns entraves, mas a partir de fatos internos da gestão desses países. No mundo, a implementação teve a sua atuação satisfatória na prestação de serviços e melhoramento de infraestruturas na saúde, saneamento básico, energia, telecomunicações e promovendo competitividade e emprego (Martins e Mesquita, 2008; Pasin e Borges, 2003).

#### 5.3.1 Brasil na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento em Moçambique

O Estado brasileiro vem ganhando desde a década de 1960 o interesse como PNE e como potência na liderança na sociedade contemporânea, capaz de cooperar com os países africanos como estratégia de virar a pirâmide na cooperação Norte-Sul. Interesses esses que, por sua vez, se tornam preocupação das superpotências, por reconhecer as capacidades do Estado brasileiro a partir das aproximações culturais e os fatos históricos entre os países africanos, assim como pelo poder econômico que o país brasileiro se propõe a prover. O Brasil adquiriu contornos para sua representatividade no sistema internacional, mas encontrou dificuldades a partir de uma política interna que não permitiu fazer parte da força Política Externa Internacional (PEI) dos países não alinhados, que se reuniram em Bandung, na Indonésia, em 1955. A vontade das elites desses países para a liderança nos países mais pobres com renda baixa (PRB) se concretizou na Sérvia-sudeste da Europa em 1961, na conferência de Belgrado. Esse grupo interno, aliado à política

americana no âmbito dos conflitos bipolares, temia o domínio do sistema comunista nesses países. Como realça Penha (2011, p.156) a ideia de fazer parte do MNA encontrou “forte oposição de diferentes seguimentos institucionais. O maior partido na coligação a União Democrática Nacional (UDN) e os militares negaram apoio à PEI, pois temiam, [...] um alinhamento radical aos regimes comunistas”. Portanto, o PEI representou uma ruptura com o sistema da política externa, onde Janio Quadros<sup>67</sup> era um dos defensores dessa política e apologista da descolonização na África e desenvolvimentista, defendendo.

Uma nação que não é mais tão pobre ou desprotegida que possa se entregar ao luxo de sonhos consoladores, mas está em luta contra sérios obstáculos para conseguir a plena posse da sua riqueza e para desenvolver as possibilidades da sua própria natureza, deverá ficar sempre na arena alerta, atenta e vigilante. Essa nação não pode perder de vista seus objetivos, mas deve evitar prejudicá-los por se submeter a políticas que, embora em consonância com ideais remotos, não satisfazem no momento os seus verdadeiros interesses. No entanto, na situação atual, não podemos aceitar uma posição nacional predeterminada, exclusivamente na base das premissas acima. É inegável que temos outros pontos em comum com a América Latina em particular, e com os povos recentemente emancipados da Ásia e África, que não podem ser ignorados porque se encontram nas bases do reajustamento da nossa política, e sobre eles convergem muitas das linhas principais do desenvolvimento da civilização brasileira. Se é verdade que não podemos relegar nossa devoção à democracia a um lugar secundário, não é menos verdade que não podemos repudiar laços e contatos oferecendo grandes possibilidades para a complementação nacional (QUADROS, J., 1961, p. 15-3).

Nesse propósito, várias ações foram criadas para aproximar os povos, a partir do meio acadêmico, com a criação do Centro dos Estudos Afro-Orientais (CEAO) na Universidade Federal da Bahia, em 1956, com o destaque de passagem histórica e de demonstrar quão grande foi o interesse desde então na cooperação internacional para o desenvolvimento em África, especificamente em Moçambique. Mas se questiona hoje, no século XXI, perante algumas ações que envolvem a CID, quando o processo de ajuda se transforma em um processo “neocolonialista”, quanto ao exercício de ações de “solidariedade” a países africanos (Selcher, 1982). Em que medida a sociedade moçambicana pode copiar modelos de gestão provenientes do Brasil, se no âmbito de implementação as empresas integradas no processo CID não contribuem de forma justa para o desenvolvimento, assim como é destacado em Unisinos (2011):

O neocolonialismo brasileiro em Moçambique certamente não contribuirá com o desenvolvimento socialmente justo deste país. Se, por um lado, o Brasil pode oferecer conhecimento técnico para o cultivo de sementes na savana africana, por outro o país tem a oferecer um modelo insustentável de agronegócio, baseado na monocultura, na degradação ambiental e na concentração de terras nas mãos de poucos (UNISINOS, 2011).

Essa observação é corroborada pelo teórico Eli Alves Penha, quando percebe que certas experiências que não deram certo no Brasil são transladadas para os países africanos. Isso

---

<sup>67</sup> Jânio Quadros nasceu em 25 de janeiro de 1917, em Campo Grande, Mato Grosso do Sul, filho de paranaenses de classe média. Estudou em Curitiba e em São Paulo, para onde se mudou na década de 1930. Formou-se em direito em 1939, trabalhou como advogado na capital paulista antes de entrar para a vida pública. Foi eleito vereador em 1947, deputado estadual em 1950, prefeito de São Paulo em 1953 e governador em 1954. Disponível em <http://educacao.uol.com.br/biografias>

acontece pela tendência hoje de os países emergentes considerarem os países africanos como fonte das suas riquezas, procurando se passarem de fornecedores de assistência técnica aos países em desenvolvimento em troca de benefícios de recursos naturais não explorados. Onde se constata que as experiências implementadas em Moçambique não são confiáveis, pela incompatibilidade na exportação de modelos considerados insustentáveis. Primeiro, porque não tiveram resultados satisfatórios no Estado brasileiro, a tecnologia foi conotada como prejudicial para o meio ambiente. Diz Penha (2011) que o “cerrado não é muito confiável. Observamos aqui um esgotamento dos recursos naturais, uma grande devastação do bioma do cerrado. Então, teriam que ser adaptadas novas formas de uso da terra para minimizar o impacto devastador que ocorreu no Brasil”. Prevendo, com isso, problemas graves de depauperação em Moçambique, cada vez mais sem solução.

Nessa perspectiva, em que medida Moçambique busca soluções para o desenvolvimento e para o combate a pobreza, se ao mesmo tempo se buscam medidas conhecidas como inadequadas ao seu Estado de proveniência para encontrar solução no outro país, neste caso em Moçambique. Penha (2011) considera ser oportuno encontrar medidas para amenizar os problemas em Moçambique. Eis a questão: que milagres podem ser encontrados em Moçambique que no Estado brasileiro não foram encontradas, para minimizar o esgotamento dos recursos e para não devastar o bioma do cerrado? Com essas políticas, parece que não se toma como importante o que Milani (2012) apontou como medida de cautela na inserção de estratégia de cooperação no continente africano. A necessidade de conhecer a realidade vivida pelos africanos para evitar reproduzir o que esses países emergentes passaram quando receptores no âmbito da CNS, realçando:

Defendemos o argumento de que, por serem países que também se beneficiaram (e ainda se beneficiam) da CNS, África do Sul, Brasil e Índia, entre outros, deveriam atentar para os riscos de reprodução de um tipo de experiência (a cooperação “*top-down*”, “colonizadora”, não participativa, etc.) que eles próprios criticaram no passado recente (Milani, 2012, p. 213).

Em relação a esse aspecto e tendo em conta a administração pública brasileira na visão de Fernando Pedrão, no seu artigo de 2010 “*O estatuto histórico da ciência social na administração política*”, em que demonstra a maior preocupação na gestão pública e de forma crítica. Considerando um propósito de extrema relevância, quando o mesmo estabelece a relação entre o método e o problema como condição *sine qua non* na busca de soluções e equívoco. No entanto, parte do princípio de que se deve ter como ponto de partida o problema do qual se busca estratégia como método operacional. Mas para tal precisa conhecer a formação histórica, social desse mundo e da diversidade cultural, de forma a adequar um determinado método (Pedrão, 2010, p. 53). Parece insignificante e antiquíssimo para muitos que procuram os fins sem definir os meios para alcançar, mas é uma relação estratégica a considerar. Essa relação emerge para pactuar com a visão de Penha (2011), apesar de este tentar encontrar soluções de onde nunca foram encontradas em relação ao cerrado brasileiro, para reprodução em Moçambique.

Analisando as críticas, elas se resumem em processo de instrumentalização, individualismo, em gestão submissa, e de políticas de gestão alienadas, com influência do positivismo. Quando no ato de implementação de diferentes políticas, não se coloca em primeiro lugar a visão crítica, e revisitar as experiências então vividas para melhor conduzir e alcançar os

objetivos, sem marginalizar uma sociedade que também busca o bem-estar social. Pelo que Pedrão (2010), diante desse aspecto, diz:

[...] a influência do positivismo na formação do sistema de poder e no campo científico, propõe-se desenvolver uma leitura crítica do modo de praticar as ciências sociais. A alienação é um traço fundamental da sociedade mundializada desigual e nos encontramos na necessidade de desenvolver um discurso crítico da ciência social que atinge sua operacionalidade. Torna-se necessário denunciar a perda de sentido histórico no modo de divulgar conhecimento, mesmo no ambiente universitário. Ao ver como se projeta a ideologia do individualismo e como se aparelha um estilo de análise a serviço do grande capital, levanta-se a necessidade de um esforço de superação dessa ciência social submissa (PEDRÃO, 2010).

O Estado brasileiro na CID passa por inserção de diferentes empresas responsáveis pelos investimentos, dentre elas os agricultores brasileiros, os latifundiários na plantação de soja, algodão e milho nas províncias do norte do país, nomeadamente Niassa, Cabo Delegado, Nampula e Zambeze. No quadro 11, estão outras companhias de investimento: a de engenharia Andrade Gutierrez, especializada na construção de estradas e pontes; Camargo Corrêa, em usinas hidrelétricas e barragem, trabalhando em parceria com a Electricidade de Moçambique (EDM) e a Insitec, empresas moçambicanas; Norberto Odebrecht, com contratos na construção do Aeroporto Internacional de Nacala-Porto Nampula; terminal de Carvão – Cais 8, no Porto de Beira, em Moçambique e ampliação do projeto de infraestrutura das minas de carvão da Vale de Moatize, em Tete; por último, a empresa reconhecida mundialmente pelo seu desempenho, em especial nos países africanos, a Companhia Vale do Rio Doce, associada à American Metal na exploração de carvão e na construção de usina Hidrelétrica de Ulongwe, em Tete; e com o Projeto Evate, de produção de rocha fosfática, em Nampula.

Estes tiveram acesso à terra dentro da Lei nº 19/97, de 1º de outubro, que estabelece que a terra é “meio universal de criação de riqueza e do bem-estar social, o uso e aproveitamento da terra é direito de todo o povo moçambicano”, nesse propósito torna-se um desafio perante o processo de desenvolvimento que o país atravessa, assim como “a experiência na aplicação da Lei 6/79, de 3 de Julho, Lei de Terras, mostram a necessidade da sua revisão, de forma a adequá-la à nova conjuntura política, econômica e social e garantir o acesso e a segurança de posse de terra, tanto dos camponeses moçambicanos, como dos investidores nacionais e estrangeiros<sup>68</sup>”. Essa medida, se atendida, vai permitir que os camponeses locais sejam considerados, evitando que os mesmos sejam absorvidos por camponeses estrangeiros, além dos já citados fazendeiros brasileiros. É colocada em destaque a facilidade que os chineses têm de comprar a terra, o que, para este economista, se o GdM permitir, terá consequências futuras de desigualdade na fruição de terra, como tal propõe, que se invista nos camponeses nacionais (Sachs, 2011). Apesar de a lei (artigo 1º) assegurar<sup>69</sup> os interesses das comunidades locais organizadas, e protegidas pela Constituição da República no artigo 118, e que valoriza as autoridades tradicionais, associada ao Decreto 15/2000 que estabelece a forma de articulação dos órgãos locais do Estado com as

<sup>68</sup> Não se destaca a lei de minas porque ainda não foi publicada após sofrer alterações, mas o Centro de Integridade Pública

<sup>69</sup> “agrupamento de famílias e indivíduos, vivendo numa circunscrição territorial de nível de localidade ou inferior, que visa à salvaguarda de interesses comuns através da proteção de áreas habitacionais, áreas agrícolas, sejam cultivadas ou em pousio, florestas, sítios de importância cultural, pastagens, fontes de água e áreas de expansão”.

autoridades comunitárias. Assim como o artigo 102, sobre os recursos naturais, diz que o “Estado promove o conhecimento, a inventariação e a valorização dos recursos naturais e determina as condições do seu uso e aproveitamento com salvaguarda dos interesses nacionais”. Mas Sachs (2011) demonstra que “os camponeses não podem fazer uma agricultura melhorada porque não têm meios, não têm credibilidade para ter acesso ao crédito bancário”. Com isso, resta o apoio do Estado para que as ações nacionais sejam valorizadas.

Dentro desse interesse foram atribuídas as terras para efeito de exploração mineiral, segundo o Plano Quinquenal 2005/09, ponto 2.3.11, que estabelece a necessidade de “fortalecer a capacidade negocial do Governo no que se refere às concessões dos recursos minerais tendo em vista a obtenção de benefícios justos para o País; reforçar a capacidade de fiscalização das atividades minerais”. Mas as 760 (setecentas e sessenta) famílias desalojadas das suas casas não se beneficiam, ou melhor, a empresa envolvida no caso de reassentamento das famílias não tomou em conta a sua responsabilidade social<sup>70</sup> como prioridade na sua gestão, se não a extração de toneladas de minerais, segundo os interesses brasileiros. Dentro do descrito no plano quinquenal, no ponto 2.3.1, que vela pela justiça no desempenho das atividades mineiras, e, sobretudo por parte moçambicana garantir a fiscalização das atividades, se questiona em relação ao desrespeito da empresa brasileira, ou seja, do Governo brasileiro, ao desalojar famílias sem que as condições sejam criadas! Em que medida se procura respeitar os discursos solidários e a considerada dívida histórica para com os africanos? Prevista no Plano Quinquenal a fiscalização das atividades, questiona-se porque não se reprovou logo na proposta inicial de projeção do estilo de vida dessa a comunidade? Essas questões surgem porque parte-se do princípio de que PDN, ou seja, a Visão Estratégica devia já prever os destinos das comunidades a serem desalojadas para implementação dos investimentos estrangeiros. Nessa perspectiva, essa seria a condição primeira de criar condições de assentamento das populações, talvez inseri-las também no mercado de trabalho, enquadrando-as em formação para se adequarem nova realidade, partindo de princípio de que deixam o seu espaço de sustentação para uma à nova realidade.

<b>Empresas</b>	<b>Projeto</b>	<b>Província</b>
<b>Andrade Gutierrez e Zagope Construções Engenharia S.A</b>	<b>Reabilitação de 230 km das Estradas N380, R762, R775 e R1260,</b> entre Mueda, Oasse, Mocimboa da Praia, Palma e Namoto, na Província de Cabo Delgado, Moçambique. Essa obra irá permitir a ligação rodoviária à vizinha Tanzânia, reforçando o desenvolvimento da região. A empreitada tem um prazo de execução de 30 meses.	Cabo Delgado
<b>Camargo Corrêa</b>	<b>Usina Hidrelétrica de Mphanda Nkuwa,</b> no rio Zambeze–Projeto executado pelo consórcio HNMK, formado pela companhia brasileira-a EDM e Insitex de Moçambique, projeto que demanda US\$ 2bilhões. O projeto será do tipo fio d’água, o que reduz a formação de reservatório e o impacto ambiental, e terá uma barragem de 90 metros de altura e 700 metros de comprimento.	Tete
<b>Norberto</b>	Contratos para a <b>construção do Aeroporto</b> Internacional de Nacala-	Nampula

<sup>70</sup> <http://www.pactoglobal.org.br/pactoGlobal.aspx> a responsabilidade social pode se resumir na responsabilidade que uma empresa precisa ter para responder os direitos sociais. São mecanismos definidos no pacto global, a partir da iniciativa do ex-secretário da ONU, dotando as empresas de compromisso dentro da agenda de desenvolvimento. As empresas são obrigadas a se comprometer a dotar certa conduta refletida em um conjunto de dez princípios e prática corporativa individual, apoiar iniciativas de políticas públicas complementares; respeitar os direitos humanos; respeitar os direitos de trabalho; abolir o trabalho forçado ou compulsório; erradicar o trabalho infantil; eliminar a discriminação no ambiente de trabalho; respeitar os princípios de proteção ambiental, e combater a corrupção.



Odebrecht S.A	Porto <b>Terminal de Carvão</b> – Cais 8, no Porto de Beira, em Moçambique, <b>Ampliação do projeto</b> de infraestrutura das minas de carvão da Vale, em Moatize.	Beira  Tete
Vale do Rio Doce, associada à American Metal	<b>Exploração de carvão</b> na região de Moatize, Construção de infraestruturas (escolas, reassentamento de famílias), Instituto de Geologia e Minas em Moatize. <b>Usina Hidrelétrica em Ulongwe</b> , a Vale tem participação de 95% no consórcio vencedor, Amci possui os restantes 5%. O investimento é de US\$ 1 bilhão. <b>Tipo de mineral:</b> carbonífera não explorada do mundo, com depósito de classe mundial estimado em 2,4 bilhões de toneladas, que permite a extração de carvão coqueificável e carvão energético. <b>Projeto Evate:</b> Projeto para produção de rocha fosfática a partir do depósito de Evate, em Moçambique. O projeto está em fase de estudo de viabilidade. Capacidade estimada de 3,5 milhões de toneladas métricas por ano de fosfatados.	Tete          Nampula

Quadro10: Investimentos de empresas brasileiras em Moçambique.

Fontes<sup>71</sup> disponíveis no site em destaque.

Importante referir que a empresa CVRD está sediada em Moçambique desde 2004, o ano no qual fez concurso lançado pelo GdM e, dos estudos de viabilidade feitos pela empresa Rio Doce, foram orçados em 120 milhões de dólares, valor pago e que nunca foi orçamentado como se destaca da CIP (2009):

Em Junho de 2007, o Governo assinou um contrato mineiro e atribuiu uma concessão mineira à Rio Doce de Moçambique, uma empresa do grupo CVRD. A CVRD havia sido selecionada através de um concurso internacional aberto pelo Governo em 2004. Após um Memorando de Entendimento assinado nesse ano, a Rio Doce de Moçambique elaborou os estudos finais de viabilidade técnico-econômica e planos de desenvolvimento das minas e infraestruturas. Consta que a CVRD pagou pela concessão de Moatize pouco cerca de 120 milhões de USD, mas essa verba nunca foi inscrita no Orçamento do Estado (CIP, 2009).

A Vale tem desrespeitado os direitos dos trabalhadores e não tem honrado suas promessas de mudança, faz com que não haja diferenças salariais mesmo havendo níveis de escolaridade diferentes. Obriga os trabalhadores a refeições que lhes provocam alergias e dores. Funcionários denunciam os descontos injustos que são submetidos para o pagamento das refeições. A Vale mantém com muitos dos trabalhadores um vínculo contratual precário e de curta duração, pondo-os numa situação de constante insegurança que termina com a expulsão sem justa causa e sem direito à indenização (IEIAV, 2010, p.128).

Apesar do destaque com relação à falta de transparência do GdM, apontadas pelo Centro de Integridade Pública (CIP), pelo Observatório-Pré-Sal (OPS), e no Primeiro Encontro Internacional dos Atingidos pela Vale (IEIAV), quando em novembro de 2010 demonstram que “os mega projetos de mineração de Moma e Moatize, no Norte e Centro de Moçambique, foram implantados com demasiados erros, absolutamente evitáveis. E que o Governo Moçambicano mostrou falta de transparência não levou a cabo um diálogo profundo e franco, tanto com as mineradoras como com as comunidades afetadas”. O que leva à indagação de vários

<sup>71</sup><http://epocanegocios.globo.com/Revista/Common>; [http://www.abc.gov.br/abc\\_eng/webforms/interna](http://www.abc.gov.br/abc_eng/webforms/interna); <http://www.zagope.pt/files/RC2011/PT/RG> e <http://www.odebrecht.com.br/negocios-e-participacoes/africa-emirados-portugal>

pesquisadores, no caso Jeffrey Sachs (2011), na sua intervenção sobre Moçambique e a economia global, de que o GdM demonstrou inquietação sobre o uso unilateral dos recursos nacionais, que na sua ótica deviam ser geridos com transparência, de maneira que os fundos arrecadados nos grandes projetos fossem canalizados para a agricultura e outros benefícios, como retorno de benefício aos pobres, ou seja, a sociedade moçambicana no geral. Porque, na visão deste economista, o crescimento em resultado desses investimentos declarados não se reflete na vida das comunidades. O crescimento econômico não pode ser avaliado de cima para baixo, como vem sendo avaliado em Moçambique, porque reflete a falta de estratégia nos investimentos e na distribuição da renda para os moçambicanos.

Não pode haver só crescimento de cima para baixo, mas também de base para o topo. Creio que, nos próximos anos, Moçambique vai precisar de uma estratégia de investimento integrado para garantir a distribuição da riqueza nacional por todos. Deve haver também investimento nas famílias para que haja crescimento econômico sustentável (SACHS, 2011).

Reconhecendo-se as experiências do Brasil na atuação em obras sociais, questiona-se como a Companhia do Vale de Rio Doce (CVRD) pode ter tomado uma atitude parecida, de desalojar as comunidades sem que sejam criadas condições prévias de infraestruturas para educação, saúde, energia, água, a falta de segurança para as populações, e saneamento básico, a inserção das populações no mercado de emprego. Pelo que as empresas em processo de exploração de minerais são alvos de críticas da sociedade moçambicana e mesmo do próprio GdM, pois foram abolidas as casas de tipo 1, como demonstra a imagem 2, na condição de construção de casas do tipo II e III, de acordo com número de famílias, permitindo o aconchego das famílias.



Imagem2: Reassentamento das famílias em prol do projeto de exploração mineira.

Fonte: <http://leigoscombonianos.blogspot.com.br>.

O Primeiro Ministro, preocupado com a marginalização da comunidade da zona de Muaradzi, na Província de Tete, diz que:

Eles merecem muito mais, pelo simples fato de terem compreendido e deixado as suas terras e casas onde habitavam há bastante tempo, para dar lugar a exploração do carvão. As riquezas exploradas na terra onde este cidadão vivia, devem beneficiá-lo. Devem

explorar as riquezas, mas em contrapartida a comunidade tem que se beneficiar disso. Não basta termos grandes projeto, precisamos de empresas que trazem benefícios para a população abrangida (Palavras do Primeiro Ministro de Moçambique, 2010<sup>72</sup>).

A falta de deferência para com as populações, com a cultura<sup>73</sup> e a vivência das populações em causa, também se preza pela falta de articulação das instituições no GdM, entre os investidores e os diferentes Ministérios de obras públicas, Agricultura, Meio Ambiente e de Recursos Minerais, Ministério de Interior, Ministério da Saúde, na inserção principalmente de assistência social, entre outras instituições para o efeito. O quadro interdisciplinar deveria estar envolvido nesse projeto para enquadrar as populações para uma nova vida, para pressionar a responsabilidade social da CVRD, acreditando que, se dentro desse projeto tivesse sido estratégico o envolvimento das variadas instituições, as falhas que hoje são relatadas poderiam ter sido evitadas.

Cerca de 1.100 famílias serão deslocadas com a instalação do Projeto Carvão Moatize. Além de já sofrerem um alto custo social com a perda de suas terras, ainda sofrem impactos na saúde devido à poeira e ao ruído, alterações nas relações sociais, destruição das formas de sustento, mudanças radicais nas culturas tradicionais como exumação de corpos e deslocamento de atividades econômicas locais. As comunidades de Chipanga e Nhamabalualo são as mais povoadas e afetadas pelo processo de reassentamento, e durante a negociação do mesmo, a empresa falou apenas com os líderes masculinos, excluindo as proprietárias tradicionais das terras. Antes da chegada da Vale, as mulheres tinham uma destacada participação na vida pública, devido ao seu papel central na propriedade da terra e na produção de alimentos, tanto para os vivos quanto oferendas para os mortos. A partir desse processo, sua posição social, independência e função começaram a se enfraquecer. Comunidade comenta: “A Vale não respeita nada e os seus funcionários não tem como falar com as pessoas. O Distrito de Moatize já é dos brasileiros, transformou-se num pequeno Brasil onde eles fazem e desfazem. A comunidade de Chipanga está praticamente numa gaiola feita pela Vale. Há despedimentos sem justa causa, quando alguém cai doente, e falta alguns dias é motivo de despedimento mesmo que a pessoa esteja internada, como foi o caso de um residente da comunidade, Sr. Alberto Njerecela”. A população se recusa a ceder os cemitérios que se encontram dentro das áreas de concessão mineira da Vale. Enquanto a Vale se desdobra no fabrico de caixões para a exumação dos corpos, as populações entendem que é absurdo remover os corpos dos seus entes queridos, e é uma violação gravíssima a uma tradição secular. (IEIAV, 2010, p.127).

A província de Tete fica situada no norte de Moçambique, 1.570 km ao norte da cidade de Maputo, capital do país. Com a superfície de 100.724 km<sup>2</sup>, 2.494 km<sup>2</sup> de água interna numa extensão de 1500 km. Com limites ao norte com Malawi e Zâmbia, ao Sul com Zimbabwé e província de Sofala e Manica, a leste com Malawi e Zambézia e a oeste com Zâmbia e Zimbabwé.

---

<sup>72</sup> Disponível neste site <http://muliquela.blogspot.com.br>, de terça feira de dezembro de 2010. Acessada no dia 30 de janeiro de 2013.

<sup>73</sup> Como se destaca no mesmo site segundo o residente da comunidade de Chipanga de nome Sr. Alberto Njerecela, a Vale não respeita nada e os seus funcionários não têm como falar com as pessoas. O Distrito de Moatize já é dos brasileiros, transformou-se num pequeno Brasil, onde eles fazem e desfazem. A comunidade de Chipanga está praticamente numa gaiola feita pela Vale.



Imagem 3: Localização da província de Tete.

Fonte: [http://bp1.blogger.com/\\_OpBsNpm](http://bp1.blogger.com/_OpBsNpm).

Uma província com o potencial de recursos naturais (flora, fauna, minerais, água), atualmente com grandes projetos de minerais, mas que não se fazem sentir na província. Fraco nível de infraestrutura, falta de água potável, unidades escolares, sanitários, falta de energia elétrica nos bairros. Província com grandes problemas de poluição hídrica, com esgostos urbanos não tratados (Beta, 2011). Dentro das perspectivas do GdM, a província tem tudo para uma vida melhor. E, com a inserção de CSS, devia servir de exemplo de forma a não se repetirem os erros das relações anteriores do colonialismo, mas parece que as experiências se repetem, apesar da observação de Milani (2012), quando realça:

No entanto, diferenciar CSS de CNS implica, metodologicamente, ir além da análise das promessas e dos discursos dos governos dos países em desenvolvimento, das denúncias e propostas de parcerias dos atores não governamentais. Implica conhecer a realidade dos países em que os projetos de CSS estejam em curso, pensar seus impactos também na perspectiva do “outro” que é beneficiário da cooperação prestada, ou seja, do moçambicano, do angolano, do haitiano, etc. Defendemos o argumento de que, por serem países que também se beneficiaram (e ainda se beneficiam) da CNS, África do Sul, Brasil e Índia, entre outros, deveriam atentar para os riscos de reprodução de um tipo de experiência (a cooperação “*top-down*”, “colonizadora”, não participativa, etc.) que eles próprios criticaram no passado recente (MILANI, 2012, p.213).

A realidade moçambicana, ou seja, africana no âmbito da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento Sul-Sul (CIDSS), em vez de contribuir para reduzir a pobreza na África e especificamente em Moçambique, a sociedade civil é excluída das atividades para o desenvolvimento como se pode realçar no relatório da OPS (2011).

### **Sociedade Civil**

Representantes da sociedade civil têm se reunido em diversos espaços, nomeadamente seminários e reuniões, para debater o caso das famílias atingidas pelas mineradoras, tanto no que se refere às questões do reassentamento, quanto às de precarização do trabalho.

Rui Caetano, da Associação de Apoio e Assistência Jurídica às Comunidades critica a forma com que a Vale está tratando o povo moçambicano. Para este ativista o que a Vale está fazendo em Moçambique “é um crime hediondo e uma vergonha para um estado de direito”.

### **Autoridades locais impotentes**

As autoridades governamentais locais sentem-se impotentes para agir contra as multinacionais porque sabem que as empresas estão ligadas a altos dirigentes do país, a nível Central. Por exemplo, cita o documento, “as relações da Vale junto das autoridades moçambicanas são fortes, sendo que Roger Agnelli, o presidente-executivo da empresa, é assessor do Chefe de Estado, Armando Guebuza, para questões de âmbito internacional”. Este fato torna os governantes do baixo escalão incapazes de agir por medo de ferir interesses dos chefes de Maputo.

O relatório conclui afirmando que a indústria mineira constitui uma forma específica e concreta de acumulação capitalista primitiva em Moçambique, sendo levada a cabo sem exigência de preservação ambiental e respectiva fiscalização pelo Estado Moçambicano (OPS, 2011).

### **Acadêmicos**

#### **Carta de Boaventura Sousa Santos**

A “maldição da abundância” é uma expressão usada para caracterizar os riscos que correm nos países pobres onde se descobrem recursos naturais objeto de cobiça internacional. A promessa de abundância decorrente do imenso valor comercial dos recursos e dos investimentos necessários para concretizá-lo é tão convincente que passa a condicionar o padrão de desenvolvimento econômico, social, político e cultural.

Os riscos desse condicionamento são, entre outros: crescimento do PIB em vez de desenvolvimento social; corrupção generalizada da classe política que, para defender os seus interesses privados, se torna crescentemente autoritária para se manter no poder, agora visto como fonte de acumulação primitiva de capital; aumento em vez de redução da pobreza; polarização crescente entre uma pequena minoria super-rica e uma imensa maioria de indigentes; destruição ambiental e sacrifícios incontáveis às populações onde se encontram os recursos em nome de um “progresso” que estas nunca conhecerão; criação de uma cultura consumista que é praticada apenas por uma pequena minoria urbana, mas imposta como ideologia a toda a sociedade; supressão do pensamento e das práticas dissidentes da sociedade civil sob o pretexto de serem obstáculos ao desenvolvimento e profetas da desgraça. Em suma, os riscos são que, no final do ciclo da orgia dos recursos, o país esteja mais pobre econômica, social, política e culturalmente do que no seu início. Nisto consiste a maldição da abundância.

Depois das investigações que conduzi em Moçambique entre 1997 e 2003 visitei o país várias vezes. Da visita que acabo de fazer colho uma dupla impressão que a minha solidariedade com o povo moçambicano transforma em dupla inquietação. A primeira tem precisamente a ver com a orgia dos recursos naturais. As sucessivas descobertas (algumas antigas) de carvão (Moçambique é já o sexto maior produtor de carvão a nível mundial), gás natural, ferro, níquel, talvez petróleo anunciam um El Dorado de rendas extrativistas que podem ter um impacto no país semelhante ao que teve a independência. Fala-se numa segunda independência. Estarão os moçambicanos preparados para fugir à maldição da abundância? Duvido.

As grandes multinacionais, algumas bem conhecidas dos latino-americanos, como a Rio Tinto e a brasileira Vale do Rio Doce (Vale Moçambique) exercem as suas atividades com muito pouca regulação estatal, celebram contratos que lhe permitem o saque das riquezas moçambicanas com mínimas contribuições para o orçamento de estado (em 2010 a contribuição foi de 0,04%), violam impunemente os direitos humanos das populações onde existem recursos, procedendo ao seu reassentamento (por vezes mais de um num prazo de poucos anos) em condições indignas, com o desrespeito dos lugares sagrados, dos cemitérios, dos ecossistemas que têm organizado a sua vida desde há dezenas ou centenas de anos.

Sempre que as populações protestam são brutalmente reprimidas pelas forças policiais e militares. A Vale é hoje um alvo central das organizações ecológicas e de direitos humanos pela sua arrogância neo-colonial e pelas cumplicidades que estabeleceu com o governo. Tais cumplicidades assentam por vezes em perigosos conflitos de interesses, entre os interesses do país governado pelo Presidente Guebuza e os interesses das empresas do empresário Guebuza donde podem resultar graves violações dos direitos humanos como quando o ativista ambiental Jeremias Vunjane, que levava consigo para a Conferência da ONU, Rio+20, denúncias dos atropelos da Vale, foi arbitrariamente impedido de entrar no Brasil e deportado (e só regressou depois de muita pressão internacional), ou quando, às organizações sociais é pedida uma autorização do governo para visitar as populações reassentadas como se estas vivessem sob a alçada de um agente soberano estrangeiro.

São muitos os indícios de que as promessas dos recursos começam a corromper a classe política de alto a baixo e os conflitos no seio desta são entre os que “já comeram” e os que “querem também comer”. Não é de esperar que nestas condições, os moçambicanos no seu conjunto beneficiem dos recursos. Pelo contrário, pode estar em curso a angolização de Moçambique. Não será um processo linear porque Moçambique é muito diferente de Angola: a liberdade de imprensa é incomparavelmente superior; a sociedade civil está mais organizada; os novos-ricos têm medo da ostentação porque ela zurzida semanalmente na imprensa e também pelo medo dos sequestros; o sistema judicial, apesar de tudo, é mais independente para atuar; há uma massa crítica de académicos moçambicanos credenciados internacionalmente capazes de fazer análises sérias que mostram que “o rei vai nu”.

A segunda impressão/inquietação, relacionada com a anterior, consiste em verificar que o impulso para a transição democrática que observara em estadias anteriores parece estancado ou estagnado. A legitimidade revolucionária da Frelimo sobrepõe-se cada vez mais à sua legitimidade democrática (que tem vindo a diminuir em recentes atos eleitorais) com a agravante de estar agora a ser usada para fins bem pouco revolucionários; a partidarização do aparelho de estado aumenta em vez de diminuir; a vigilância sobre a sociedade civil aperta-se sempre que nela se suspeita dissidência; a célula do partido continua a interferir com a liberdade académica do ensino e investigação universitários; mesmo dentro da Frelimo, e, portanto, num contexto controlado, a discussão política é vista como distração ou obstáculo ante os benefícios indiscutidos e indiscutíveis do “desenvolvimento”. Um autoritarismo insidioso disfarçado de empreendedorismo e de aversão à política (“não te metas em problemas”) germina na sociedade como erva daninha.

Carta de Boaventura Sousa Santos

Fonte: <http://www.cartamaior.com.br>

Destarte, na nova configuração no sistema mundial, a sua interação na política, na formulação e implementação de políticas públicas em arranjos institucionais para o desenvolvimento nacional, impera o princípio de *ownership*, sentido de propriedade que constitui um dos conceitos que retratam e exige que sejam considerados ou respeitados alguns princípios que garantem a privacidade de uma propriedade, neste caso o Estado. Dessa forma, regulamentasse a programação de políticas de ajudas e de desenvolvimento em ação nos países africanos, onde a soberania dos Estados devia ser um princípio digno de deferência, independentemente da proveniência dessa ajuda esses princípios são de acordo. Pelo que, *ownership* se enquadra na CID, nas PPP (organizações híbridas), ou no âmbito de ajudas externas, seja qual for a interação. Olhando para Moçambique, o desenvolvimento nacional deve ou devia resplandecer no desenvolvimento local no âmbito da sua integração no sistema mundial. Nesse contexto, alguns princípios descritos por Castel-Branco (2011) que compõem o conceito de *ownership* são meramente indispensáveis para uma administração pública eficiente.

Na reflexão de Tortosa (2009) do sistema mundial no âmbito da cooperação para desenvolvimento, coloca-se na mesma vertente o desenvolvimento convencional composto por desenvolvimento nacional e o desenvolvimento local, do qual o desenvolvimento local depende

da intervenção nacional no sistema mundial. A falha nos arranjos institucionais no âmbito do regulamentado se reflete no local e se traduz em um *Maldesarrollo*. Um termo que surge de uma metáfora a partir da biologia, comparando a disfunção nos seres vivos, resultando em mau desenvolvimento. Nessa concepção, insere-se essa metáfora olhando para a realidade de Moçambique, quando se percebe que a combinação das diferentes ajudas não se reflete nas expectativas da sociedade civil. Coadunando-a com a percepção de Castel-Branco (2011), que transparece na sua obra *Dependência de Ajuda Externa, Acumulação e Ownership*, a reflexão do conceito *ownership* se traduz por princípios que tangem as relações bilaterais numa cooperação internacional para o desenvolvimento entre doadores e os agentes receptores, neste caso Moçambique é o receptor. Princípios esses que fragilizam o Estado moçambicano, na economia, na política e no âmbito social, porque são transformados em “receitas doutrinárias” (Gabas, 2010, p. 238), sem dar espaço para o País programar-se diante das ajudas fornecidas pelos doadores e, como resultado disso, a estagnação no processo à combate de pobreza. Eis os princípios que compõem a concepção do conceito *ownership*, que formam a aquiescência entre doadores e o receptor no âmbito de formulação e implementação de políticas públicas (Castel-Branco, 2011, p.8):

- a) a agência receptora define o programa de reformas sem influência de pressões de grupos de interesse externos (relativamente à agência receptora) – isto é, a agência receptora é autônoma em relação aos seus financiadores (sejam eles doadores ou pagadores de impostos);
- b) por vontade própria, como por arquitetura do sistema de ajuda, as agências doadoras não têm influência sobre a agenda política da agência receptora, e as suas decisões e vontade de manter o financiamento ao receptor não são perturbadas por esta ausência de influência política das agências doadoras sobre as receptoras;
- c) as agências doadoras não têm preferências políticas claras, ou não as expressam caso as tenham, pelo que disponibilizam ajuda externa independentemente das escolhas políticas feitas pelo receptor de forma livre, não condicionada e não dirigida;
- d) mudanças no ambiente político num país doador não afetam, em qualquer forma substancial, as dinâmicas da ajuda, de tal maneira que a agência receptora não tem que se preocupar com tais mudanças;
- e) o fluxo da ajuda é previsível, a curto e longo prazo, e não volátil, de tal forma que a agência receptora não tenha que implorar ou regatear, não se sinta sob pressão para satisfazer as preferências do doador e saiba quanto e por quanto tempo o fluxo da ajuda está disponível – isto é, a ajuda externa funciona como fundo programático perfeitamente planificável;
- f) qualquer outra forma potencial de influência por parte do doador – como, por exemplo, através de assistência técnica – é exclusivamente implementada no quadro e de acordo com a agenda política e prioridades definidas pela agência receptora;

g) a agência receptora está completamente informada e tem interesses homogêneos no tocante às opções e preferências políticas, de tal modo que as escolhas e decisões sobre as políticas refletem *ownership* incontestado.

Revigorando se faz da citação de Castel-Branco (2011) perante a contestação social no processo de desenvolvimento, ao se refletir em conflito que influencia nos resultados de que se espera para o desenvolvimento local.

A contestação e luta social durante o conflito e o pós-conflito influenciam as opções e os resultados das políticas em que a ajuda se baseia, da mesma maneira que as dinâmicas políticas e econômicas da ajuda estruturam a natureza e os resultados da contestação social em torno das opções de desenvolvimento (Castel-Branco, 2011, p. 6).

Os “conflito e pós-conflito”, aqui referenciados, focam o desentendimento entre os doadores e receptores que afetam a gestão do setor público na implementação das políticas públicas. Das várias pesquisas feitas sobre as ajudas, constata-se que, pelo fato de Moçambique depender em mais 66% do seu orçamento proveniente das ajudas externas, torna-o frágil na sua administração pública. Por outro lado, essas ajudas, por serem conduzidas num ambiente de condicionalismo político e econômico, incentivam cada vez mais a corrupção, a falta de competitividade no espaço econômico, a não participação da sociedade na definição das opções de políticas públicas, e a não prestação de contas à sociedade civil. Isso, segundo se justifica, é porque o OGE não provém do Estado, mas sim das ajudas externas (Castel-Branco, 2011a; 2011b).

Outras pesquisas no âmbito das ajudas externas demonstram que, em muitos países africanos, os seus orçamentos dependem de doadores estrangeiros, mas não significam imposição, para os doadores, tudo depende da vontade política desses países na condução de mudanças no âmbito dos ajustes estruturais. Isto é, a administração depende da vontade política dos seus líderes para implementar as mudanças, seja na base de arranjos institucionais, ou a partir de sua regulamentação. Pois acredita-se que, nos países onde o quadro institucional é consistente, os doadores não têm como interferir ou não têm como preterir os princípios *ownership* que caracterizam a soberania dos Estados, na segurança, no controle da administração pública. Pelo que para os doadores, a transparência constitui a sua arma de atuação nos Estados nacionais. A postergação de alguns princípios da administração pública deixa o Estado desprovido de mecanismos para resistir a pressões internacionais, assim como a nível nacional, e, isso acontece quando os próprios governos dão espaço para que isso aconteça, como realçam Hanlon e Renzio (2007):

*As Batley notes, “depending on the strength of the national system, budget support may increase ‘ownership’ by government or it might be seen rather as introducing donors more deeply into the heart of government”. As a result of the complex GBS machinery, and of the weakness of the government system, donors are in fact increasingly involved in all stages of the policy process, having priority access to key documents and information, and influencing government policy by putting pressure ‘from within. The flip-side of this arrangement is that their joint responsibility and stake for Mozambique’s success are higher than ever. If donors decide to ‘pull the plug’ as a consequence of*



*some serious governance issue, they could easily be blamed for undermining the country's financial and economic stability* (HANLON e RENZIO, 2007, p. 16).<sup>74</sup>

Na mesma visão, Dollar e Svensson (2000) já vinham demonstrando que as políticas internas é que determinam como as ajudas internacionais podem se aproximar, essa tese é discutida a partir de duas hipóteses: a primeira, a que demarca o sucesso ou fracasso da reforma, depende em grande parte dos fatores endógenos econômicos; a segunda se assenta no nível político-social, quando se trata das influências étnicas, e a existência ou não de democracia na eleição dos líderes africanos, o tempo de mandato dos líderes, visto por estes como vários fatores que fragilizam as mudanças na gestão da administração pública. No exemplo da pesquisa feita na Zâmbia, os autores demonstram que, apesar da dificuldade de acesso aos dados dos avaliadores do BM, na década de 1980 obtiveram um dado, que confirmava o desembolso de US\$ 212 milhões, dos quais 2% foram anulados. Dos empréstimos realizados, as mudanças fracassaram, tanto a partir do FMI, portanto, no nível de apoios para as reformas políticas, destacam que vários doadores bilaterais tiveram experiências similares à falta de condições propícias para reformas. Alguns dos fatos visíveis eram: o processo eleitoral não democrático e o fato de o presidente estar já há muito tempo<sup>75</sup> no poder e como resultado se refletia na fragmentação étnica.

Reconhecendo-se, portanto, que todos os países têm as suas prioridades para implementação de reformas. O que, para os doadores, pode ser considerado motivo de fracasso. Porque muitos dos governos não aceitam mudanças, que vêm destes, por ser condicionantes ou de imposições. Mas importa se referir à desestruturação nos países africanos, que se reflete também na diáspora das comunidades em países vizinhos, impactando na gestão local, nos mecanismos de combate à pobreza devido à mescla étnica. Pois as políticas públicas implementadas entre os Estados vizinhos acabam sendo implemetadas de forma descontrolada, afetando de certa forma na política, na economia e a nível social. São fatos visíveis encontrados no campo pela pesquisadora deste trabalho. Em diferentes províncias a diáspora, afeta e foge ao controle dos poderes locais. Quando se confunde se acaba, dotando fundo de redução de pobreza às pessoas vindas de países vizinhos, e às vezes são moçambicanos que se refugiaram e migraram no tempo de guerra. Com as oportunidades dadas pelo GdM, sentem-se com o direito de benefícios dos fundos programados para redução da pobreza, e fogem muitas vezes ao controle dos MCL, impactando e alimentando conflitos na aquisição de benefícios no local. Fato que foi relatado por gestores dos projetos no local, esse pode ser um dos fatores endógenos que também fogem ao controle e atenção dos agentes internacionais e muitas vezes por desconhecer ou pelo simples fato de estes ignorarem a realidade e os contextos dos países africanos.

---

<sup>74</sup> Portanto, o sistema nacional no GdM é fragilidade devido a dependência total das ajudas externas no seu OGE, o que leva com que os doadores se apoderem das informações sigilosas e de envolvimento no processo políticos, influenciando cada vez mais na política interna do país. Tornando o governo cada vez mais depende das ajudas externas e sobre pressão internacional e conseqüentemente as ajudas internacionais tem contribuindo de certa forma para na fragilidade a estabilidade econômica e financeira do país ( Tradução própria).

<sup>75</sup> O presidente ocupou o poder de 1964 a 1991. Zâmbia é um país com mais de 70 diferentes grupos étnicos, encontra-se no centro-sul da África, sem litoral, é delimitado ao norte pela República Democrática do Congo e pela Tanzânia; a leste pelo Malawil; ao sul por Moçambique, Zimbábwe e Namíbia; e a oeste por Angola. Disponível no <https://sites.google.com/site/internetnations/o-mundo/africa/zambia>

#### 5.4 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS EM INFRAESTRUTURA (PPPI) ALTERNATIVA PARA O DESENVOLVIMENTO

Como foi de destaque na seção anterior, propõe-se como alternativa para a gestão pública em Moçambique as Parcerias-Público-Privadas para Infraestrutura (PPPI), como um modelo mais abrangente fora de “receitas doutrinárias”, segundo Gabas (2010), e de condicionalismo na visão de Castel-Branco (2011). Um modelo de gestão que sirva de retraimento de empresas que não aderem à responsabilidade social<sup>76</sup>. A proposta de alternativa parte de Castel-Branco (2011) e de outras perspectivas teóricas que demonstram a maior transparência na relação do Estado, Mercado e Sociedade, nos diferentes países (desenvolvidos e em desenvolvimento). Essa alternativa de PPPI, fora implementada no mundo, e resultou em mudanças consideráveis, além de recuperar as empresas que, na década de 1990, haviam sido privatizadas, na época de pressão do sistema capitalista. As PPPI, apesar de tremulada na experiência de alguns países, representam mudanças significativas em vários serviços de: transportes, saúde, energia, água, telecomunicações, saneamento básico, entre outros, enfim, no melhoramento das infraestruturas. Portanto, neste subcapítulo não constitui objetivo a análise de como esses contratos são definidos pelos integrantes, mas sim demonstrar a experiência na sua implantação, tida como relevante em outros Estados nacionais, e se realça também neste capítulo a necessidade de adequá-los ao contexto de cada país.

De forma geral, tem sido um dos instrumentos principais de investimentos na América Latina, e as falhas recaem na gestão interna governamental. No Chile, segundo a pesquisa de Estache (2004), no artigo *PPI partnerships vs. PPI divorces in LDCs (or are we switching from PPPI to PPDI?)*, o modelo demonstrou maior participação do Governo e naturalmente com alguns deslizos, que representam um “gargalo” na administração pública. Acredita-se que, de alguma forma, pode trazer respostas coadunadas com os objetivos fundamentais do governo moçambicano em alguns pontos: primeiro porque poderia enfraquecer o papel e a influência dos doadores tradicionais; reduzir a volatilidade e a incerteza acerca dos recursos financeiros disponíveis; reduzir a interferência política externa e as retóricas políticas liberais; gerar fontes alternativas de financiamento das despesas públicas; manter subsídios fiscais ao grande capital internacional, financiando-os com recursos à dívida pública em substituição da ajuda externa; promover novas oportunidades para o grande capital internacional e doméstico nos serviços e infraestruturas, com recurso ao endividamento público; em segundo lugar iria garantir serviços de qualidade para todos os moçambicanos (Castel-Branco, 2011a, p.21), permitir que os corredores de desenvolvimento sejam estendidos ligando para além dos pontos de interesse dos investidores, mas de interesse das comunidades. Assim como destacou Sachs (2011) que “os corredores existentes não devem ser só para os transportadores de carvão, mas também para os camponeses”, demonstrando o interesse também nacional. Portanto, é nessa perspectiva que se propõe para o GdM, para os investidores nacionais, a definição de estratégias de contratos nesse modelo de PPPI, que se enquadrem na realidade moçambicana.

---

<sup>76</sup> Faz parte do pacto global desenvolvido pelo ex Secretário geral da ONU, Kofi Annan, que tem como pressupostos básicos mobilizar a comunidade empresarial no mundo, a adotar medidas e práticas de negócio, valorizar os fundamentos que sejam aceitos nas áreas de: Direitos Humanos; Relações de Trabalho; Meio Ambiente e no Combate à Corrupção. Essas áreas estão refletidas nos 10 princípios universais. Não constituem instrumento regulatório, mas sim código de conduta que deve ser obrigatório no âmbito de práticas gerenciais.

### 5.4.1 Organização híbrida e parcerias

As parceiras estão inseridas nas chamadas organizações híbridas, e é nesse hibridismo que há evolução significativa, combinada em arranjos com organizações, cultura e recursos de duas ou mais empresas em parcerias existentes para formulação de políticas. Nessa conjuntura, são encontrados vários arranjos organizacionais de parcerias, em que o setor público busca, no setor privado, combinar os recursos para o desenvolvimento, em certa medida mesclar recursos e identidades. Uma associação entre administração pública e o privado que tem como objetivo ampliar os serviços essenciais na sociedade (Skelcher, 2012; Weihe, 2006 e Borys e Jemison, 1989, citados por Skelcher, 2004, p. 2). Pelo que não se pode confundir com o hibridismo visto por Williamson (1996)<sup>77</sup>, devido à sua relação com o mercado e hierarquia, porque se presume em transação de custos econômicos (TCE), que não se coaduna com a perspectiva a que se busca direcionar na administração pública, a busca de formulação de políticas públicas. Os estudos mostram a participação dos cidadãos enquanto conhecimento social cultural, identificando problemas e constrangimentos que permitam novas possibilidades de renegociação para melhor servir aos interesses públicos (Skelcher, 2004).

Busca-se PPP no hibridismo devido à complexidade que nela se traduz com a teoria cultural, ao integrar a nova percepção combinada às culturas nas diferentes organizações para fazer valer as parcerias do setor público, como nova alternativa para o crescimento econômico e para incentivar maiores investimentos e desenvolvimento nacional dos Estados. Propondo-se, com isso, um novo espaço criativo em que há uma ambivalência, ambiguidade e indeterminação, que leva ao reconhecimento social (Nederveen Pieterse, 2009 citado por Skelcher, 2012). Traduzindo-se na relação Estado-sociedade civil-mercado, na busca de benefício e qualidade de vida da sociedade.

Nas organizações híbridas, são vários arranjos interpretados em parceiras-público-privadas, buscando fornecer um meio flexível para superar as restrições existentes na capacidade de cada organização alcançar resultados desejados. Em alguns casos, as restrições são inerentes à governança, a gestão da organização, até mesmo a tecnologia e a solução muitas vezes na forma de parceria. Para Boaventura S. (2007), as PPP.

São uma forma de organização híbrida que subsume um espaço amplo de contratos entre o Estado e agente privado. [...] PPPs é um contrato de colaboração entre atores públicos e privados para a produção de bens ou prestação de serviços, com uma distribuição de receitas e despesas predefinida, que define a partilha de risco. O conceito de PPPs é aplicado a uma gama vasta de arranjos contratuais entre o Estado e privado. Contudo, a classificação como PPP de determinada relação contratual nem sempre é consensual. As *Joint Ventures*, as concessões e concessões sem transferências são os tipos de PPP mais concessuais (BOAVENTURA S, 2007, p. 35).

---

<sup>77</sup> Segundo Skelcher (2012; 2004) não se deve confundir com as parcerias no hibridismo como é desenvolvido na visão de Williamson (1996), por trazer a concepção de relação mercado e hierarquia, em que predomina a relação de Custos de Transação Econômica (TCE), uma perspectiva contrária às expectativas no hibridismo, pois têm como propósito a escolha de estrutura de governança com objetivo de reduzir a incidência de custos de transação e a relação de oportunismo entre os indivíduos participantes.

Como tal, no quadro 11 se apresentam as diferentes modalidades de organizações híbridas entre o setor público e o setor privado, trabalhando lado a lado para o bem-estar social (Skelcher, 2012).

Denominação	Modo de atuação	Aspectos jurídicos
<b>Privatização parcial</b>	Hibridismo	Com forma jurídica
<b>Franquias</b>	Hibridismo	Com forma jurídica
<b>Parcerias Público Privadas</b>	Hibridismo	Com forma jurídica
<b>Terceirização/ <i>outsourcing</i></b>	Hibridismo	Com forma jurídica
<b>Convênio</b>	Hibridismo	Com forma jurídica
<b>Fomento</b>	Hibridismo	Com forma jurídica
<b><i>Joint ventures</i></b>	Hibridismo	Com forma jurídica
<b>Contrato de gestão</b>	Hibridismo	Com forma jurídica

Quadro 11: Modalidades das parcerias público- privadas.

Fonte: Adaptado de Skelcher (2005; 2012); Weihe (2006); Nogueira; Pimentel (2001) Borys e Jemison (1989).

Das várias modalidades aqui realçadas, constituem uma sucessão de várias parcerias não destacadas no quadro, e das indicadas se destacam as *joint ventures* ou parcerias multi-organizacionais, constituídas por uma nova entidade empresarial, um arranjo que tem um papel de formulação de políticas de interesse público, o *outsourcing*, segundo Cabral (2009) a operação do bem ou serviço é delegada a setores privados, mas com a supervisão dos agentes governamentais. Para não se confundir, propõe-se a nomenclatura parcerias- público- privadas em infraestrutura (PPPI), que é o objetivo a que se destina essa combinação dos investimentos entre governos e o setor privado. A seguir se explicam a sua gênese e as experiências na sua implementação no nível internacional.

#### 5.4.2 Gênese das PPPI e condicionantes para inserção e experiências no mundo.

A ideia de parceria entre o público e o privado surge diante de vários fatores que impediram ou impedem que os Estados nacionais, como provedores de bem-estar social, sejam responsáveis por repor as infraestruturas econômicas na sociedade, atuando perante as constantes crises fiscais e financeiras no processo de desenvolvimento. Os problemas foram se acelerando de forma progressiva, esgotando os diferentes modelos políticos para a superação, e como resultado a deterioração interminável de infraestrutura econômica. Nessa perspectiva, emerge o interesse de viabilizar capitais privados, como mais uma alternativa de superar o fraco incentivo aos investimentos, devido a baixos recursos públicos, e à luz do interesse do setor privado em investir em infraestrutura econômica. E, pelo reconhecimento de ambos, de que só com os recursos dos governos não é possível elevar novos investimentos, se não com a combinação da administração pública com o setor privado (Moreira e Carneiro, 1994).

As PPPI são entendidas como alternativas para o desenvolvimento, sobretudo para reconstrução de infraestruturas. É nesse âmbito que se propõe para Moçambique, como mecanismo de aliviar a pobreza e expansão dos serviços públicos adequados em todo país, sem

sobrecarregar o orçamento público, que, até então, mais de 66% provêm de ajudas externas. Torna-se substancial incentivar mais investimento como desafio em prol do desenvolvimento nacional no meio pelo qual iria garantir empregabilidade a nível nacional e serviços de qualidade nos hospitais, transporte, saneamento básico, energia, educação, fornecimento de água potável e outros serviços de qualidade. Como se pode ver em Borges e Pasin (2003), a dificuldade não é só dos países em desenvolvimento; os países desenvolvidos e emergentes foram obrigados a aderir a essa combinação para uma qualidade de vida:

A possibilidade de atração de capitais privados em um cenário de relativa escassez de recursos públicos viabiliza a realização de investimentos e permite a redução de gargalos da infraestrutura econômica, podendo implicar alterações no tocante a garantias e à eventual responsabilidade solidária dos parceiros privados das colaborações financeiras que venham a ser requeridas. Interfere também na própria estruturação do financiamento que será demandado ao mercado de capitais e a investidores institucionais (Borges e Pasin, 2003, p. 174).

Dessa forma, existem condições exigidas para que essa atração de capitais privados se viabilize, numa percepção clara de que essa magnitude de novos investimentos em infraestrutura é da responsabilidade do governo e da iniciativa privada. Dessa forma, identificam-se as reais condicionantes imprescindíveis para viabilizar as parcerias (Moreira e Carneiro, 1994, p. 31):

- a) estabilidade econômica do país hospedeiro;
- b) credibilidade do governo do país hospedeiro, também denominado como fator de risco-país;
- c) definição, pelo governo do país, dos segmentos de infraestrutura e dos serviços públicos para os quais se pretende desenvolver parceria com o setor privado, em conjunto com um claro quadro regulatório;
- d) mercado de capitais consolidado, com capacidade e experiência para emissão de títulos de longo prazo;
- e) mercado de seguro com disponibilidade de várias modalidades de cobertura;
- f) sistema financeiro diversificado, com portfólio com características distintas frente a categorias de risco e flexível, capaz de estruturar e compor *funding* adequado às peculiaridades dos empreendimentos;
- g) fundos de pensão e entidades de previdências privadas atuantes.

Essas são condições prévias na interação entre o governo e o setor privado, que devem ser atendidas. Os dois primeiros pontos são considerados básicos para a decisão de investimentos do setor privado.

Weihe (2006) critica ao deprender que várias pesquisas citam como gênese das PPP o Reino Unido na década de 1990, por exemplo, Martins et al. (2008), Boaventura S. (2007), Borges e Pasin (2003), entre outros. Pois, se de fato surgiu na década de 1970 como Weihe

(2006) quer fazer crer, pode ter sido uma iniciativa entre organizações que não tinham um caráter de PPPI, de intervenção do Estado e o privado, porque só na década de 1990 é que se começa a ter interesse como alternativa proposta por governos nacionais para amenizar os orçamentos e diante das mazelas nos Estados. Para dizer que a ideia de parcerias era de caráter restrito nessa altura, com outro de tipo de organização considerado por Borges e Pasin (2003), como sendo organizações intermediárias entre serviços públicos e a privatização<sup>78</sup>. Pois na década de 1970 foi o período marcado e predominado de disputas ideológicas, e de redefinição de política em vários países na periferia e nos países desenvolvidos, época que culminara com o processo de privatização das empresas estatais. Nessa complexidade, iniciou-se na década de 1990 o programa político denominado *Private Finance Initiative*, e, em 1992, o governo de John Major reconheceu o sucesso no setor público e em 1997 foi reorientado pela *New Labour* de Tony Blair, com apoios do financiamento privado na construção e manutenção e de gestão pública (Boaventura S, 2007).

As PPPI foram projetadas entre a administração pública e o setor privado, com o objetivo de melhorar cada vez mais o estado de bem-estar social, uma ação que tem se expandido no mundo, como descritas no quadro 12 algumas experiências em PPPI na construção de infraestruturas: Finlândia, França, Grécia, Irlanda, Itália, Holanda, Portugal, Espanha, Japão, Austrália, África do Sul, Polônia, Hungria, Eslovênia, República Tcheca, Chile, entre outros países, como o Estado brasileiro, hoje emergente e a África do Sul. Países esses que têm experiências em PPPI, o exemplo da operação da usina hidroelétrica de Itaipu no Brasil, envolvendo parceria internacional, assim como da hidroelétrica de Machadinho, que beneficiaram vários programas de financiamentos de pesquisa nas universidades. São experiências que, assim como em outros países, vêm surtindo efeitos para a sociedade (Martins e Mesquita, 2008; Carneiro e Moreira, 1994; Pasin e Borges, 2003).

---

<sup>78</sup> Weihe (2006, p. 6) cita Beauregard (1998) que dizia que as parcerias representaram uma “longa tradição de privatismo” que teve o seu início no século XIX, e que essa ideologia se traduziu em relações público-privadas através da participação conjunta de instituições. Portanto, como se entende, a repercussão das PPPI nos EUA estava limitada a acordo entre instituições e a nível local, sem intervenção do Estado. As PPPI, por mais que tenham emergido na década de 1970, não tinham o mesmo impacto a que se propunha no Reino Unido. Como o mesmo autor traz à superfície, as ideias surgem de funcionários como Longer e ViewSagaly, donos de B.City Lynne nos Estados Unidos, que começaram a adotar as abordagens conjuntas público/privado (PP) para projetos de reabilitação do centro nos finais de década de 1970. Colocando em movimento uma política de mudança que, desde então, teve um efeito profundo sobre a prática de planejamento no nível interno. Na década que se seguiu, os prefeitos norte-americanos e seus adjuntos prosseguiram de forma ambiciosa a adotar os projetos de desenvolvimento utilizando *joint ventures* com a iniciativa privada. O “privatismo” que aqui se refere é a presunção de que a atividade econômica deve ser deixada para o mercado; a crença de que as instituições privadas são intrinsecamente superiores às instituições públicas, como fornecedores de bens e serviços, e a confiança de que a eficiência do mercado é o critério adequado de desempenho social (Barnekov et al., 1989, citados por Lewis & Grimsey, 2004, p. 15). Com isso Borges & Pasin (2003, p. 175) fazem crer que as parcerias nos países de herança anglo-saxônica tinham um estágio intermediário entre a concessão de serviços públicos e a privatização.

<b>Países</b>	<b>Tipo de Projetos</b>
<b>Finlândia</b>	Construção de rodovias e de educação.
<b>França</b>	Construção de rodovias e de água potável.
<b>Grécia</b>	Construção de rodovias e de ferrovias, educação e água potável.
<b>Irlanda</b>	Tratamento de resíduos sólidos e concessão de rodovias.
<b>Itália</b>	Construção de hospitais, melhoramento de transporte.
<b>Hungria</b>	Construção de rodovias.
<b>Chile</b>	Concessão de serviços públicos de transporte e saneamento básico.
<b>Holanda</b>	Instalação de água potável, transporte em ferrovia de alta velocidade.
<b>Portugal</b>	Construção de aeroportos e rodovias.
<b>Espanha</b>	Construção de rodovias.
<b>Japão</b>	Saneamento básico, habitação, tecnologia da informação e transporte.
<b>Austrália</b>	Construção de rodovias, hospitais e presídios.
<b>África do Sul</b>	Construção de presídios, saneamento básico e educação.
<b>Eslovênia</b>	Melhoramento de esgotamento sanitário.
<b>República Tcheca</b>	Telecomunicações.
<b>Polônia</b>	Construção e revitalização rodoviária.
<b>Peru</b>	Construção de rodovias, saúde, transporte rodoviário.

Quadro 12: Lista de países com experiências de PPPI .

Fonte: Martins e Mesquita (2008); Pasin e Borges (2003).

Dada a concepção de PPPI, e tendo em conta a perspectiva de construção de um projeto nacional no contexto atual, em que Moçambique desperta maior interesse de muitos investidores internacionais, é o momento exato para o país repensar novas estratégias de acelerar investimentos em infraestruturas, usando as PPPI. Pela incapacidade do Estado de por si só promover o bem-estar social, promover serviço de qualidade na educação, transporte, saúde, melhoramento de fornecimento de energia para todas as comunidades, distribuição equitativa de água potável e saneamento básico sem exclusão. Esta é a oportunidade de Moçambique optar pelo desafio das PPPI, pois, se existem riquezas, o país tem estabilidade econômica, e sobre tudo é credível no nível internacional. Nesse âmbito, o país possui uma das condições básicas definidas por Moreira e Carneiro (1994), para que um país negocie as PPPI com estabilidade e credibilidade. Portanto, tudo depende da vontade política de investir e reverter as riquezas em benefício dos moçambicanos, e como meio de reduzir a dependência dos agentes internacionais. Assim como Castel-Branco (2011) destaca que a renegociação de contratos de mega projetos de forma significativa é um propósito de aumentar as receitas fiscais, assim como para a maior inserção do cidadão no mercado de trabalho.

## 6. METODOLOGIA

Para analisar a descentralização num Estado unitário, e seus mecanismos de fortalecimentos para a atuação dos governos locais em prol do desenvolvimento, teve-se como pressuposto, para a pesquisa, as pós-reformas na administração pública. Essas culminaram na descentralização dotada de destreza para a implementação de políticas para a redução da pobreza. Perspectivando, para o desenvolvimento em Moçambique, que a inserção de um PDN tenha sido constituído como um instrumento de atuação do Estado como gestor para incentivar a participação dos governos locais com finalidade de bem-estar social. Nesse contexto, o eixo de pesquisa abrange as três regiões: norte, sul e o centro do país. Numa primeira fase, e como projeto da tese, tinha como campo de pesquisa a região sul de Moçambique, mas, após, a segunda qualificação, a banca propôs que a pesquisa fosse ampliada para as outras regiões, neste caso o centro e norte do país, com o objetivo de visualizar a diversidade de atuação dos governos locais. A pesquisa foi possível, através do apoio das Linhas Aéreas de Moçambique (LAM), que tornaram possível a efetivação desta pesquisa e, pelo apoio da Universidade Eduardo Mondlane (UEM). Esses apoios complementaram a bolsa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), para a realização da pesquisa de campo. Sendo assim, a pesquisa teve dois momentos: o primeiro momento foi em dezembro de 2010 a março de 2011, na região sul do país, e, o segundo momento foi no centro e norte do país do mês de janeiro a julho de 2012. O grupo alvo para a pesquisa foram os Presidentes dos Municípios e Administradores distritais, a partir de escolha aleatória, tomando o distrito como polo de desenvolvimento, por estes constituírem atores de descentralização, os gestores públicos nas diferentes instituições públicas no país, e a população nas comunidades locais. A pesquisa teve como base a leitura de bibliografia diversificada internacional e nacional, de onde foram extraídas as questões para o campo de pesquisa.

### 6.1 SUJEITOS DA PESQUISA

No universo populacional de 23.515.934 habitantes, 43 municípios e 128 distritos, dos 15 Presidentes de municípios previstos para a entrevista, foram entrevistados 11, e dos 15 Administradores distritais só 12 foram entrevistados, e as entrevistas duraram 1 hora cada. Foram inseridas nesse conjunto 10 pessoas como representantes da comunidade e 233 Gestores públicos nas instituições públicas nas três regiões. A escolha foi aleatória para entrevista, enquanto que, para os gestores públicos definiu-se até chefes de departamentos como alvos do questionário. A amostra totalizou 266 indivíduos nas regiões indicadas no quadro 13.

REGIÕES	PROVÍNCIAS	MUNICÍPIOS	DISTRITOS	POPULAÇÃO
<b>NORTE</b>	Cabo Delgado	Pemba	Pemba	
	Niassa		Lichinga	
	Nampula		Nampula	Nacala
	Zambeze	Quelimane	Quelimane	Nicoadala
	Tete	Tete, Angónia	Lilongwé	Angónia
<b>CENTRO</b>	Sofala	Sofala, Dondo	Dondo	Dondo
	Manica	Chimoio; Manica	Manica; Chimoio	Manica; Chimoio
<b>SUL</b>	Maputo			Maputo
	Gaza	Xai-xai	Xai-xai	Xai-Xai



Inhambane	Maxixe, Inhambane	Morrumbene Inhambane; Maxixe	Morrumbene Maxixe
-----------	----------------------	---------------------------------	----------------------

Quadro 13: Campo de pesquisa.

Fonte: Elaboração própria.

## 6.2 TÉCNICAS E MÉTODO DE PESQUISA

Usou-se o questionário com perguntas fechadas e abertas. As fechadas apresentavam alternativas preestabelecidas que permitissem respostas ajustadas, e as perguntas abertas permitiram obter opiniões dos gestores públicos no âmbito da sua atuação no local, através de comentários livres, e a entrevista com perguntas pré-formuladas numa ordem preestabelecida. Procurou-se abordar questões que envolviam as ações desenvolvidas na implementação de políticas públicas. Para análise do questionário, teve-se como instrumento estatístico o *Statistical Package for the Social Sciences (SPSS)*. Para elaboração das questões, teve-se como base o modelo de análise que segue no quadro 14. Com as respostas desta pesquisa, foram desenhadas categorias de análise no quadro 15, para auxiliar na análise de dados confrontando com a teoria e os pressupostos anteriormente definidos. O método de pesquisa é quali-quant e baseou-se no uso de imagem para complementar a pesquisa, e, com ela, foi possível ter o reflexo de como as ações ditas se desdobram no campo pesquisado. Com o método qualitativo, permitiu-se uma visão global dos fenômenos, congregando a identificação de variáveis específicas pelos métodos quantitativos. Como tal, o método de análise é triangulação, pelo fato de englobar os três métodos.

CONCEITO	DIMENSÕES	INDICADORES
		Participação das comunidades e o Desenvolvimento das ações dos poderes locais. Nível de formação dos gestores públicos.
		Avaliação de atuação das diferentes atividades dos poderes locais.
		Avaliação e satisfação das comunidades locais.
		Melhoramento das estratégias de atuação das instituições.
	<b>Poder local</b>	Nível de avaliação democrática.
		Avaliação e integração dos poderes na gestão das comunidades.
		Participação e partilhada que favorece o desenvolvimento confiante e apoio nas atividades por parte dos diferentes poderes e a comunidade. Estado unitário.
		Participação partilhada favorecida entre os diferentes partidos políticos.
<b>Descentralização</b>		Políticas e ações assistencialistas das comunidades.
		Avaliação do desempenho macroeconômico.
		Redução de diversidade socioeconômica.
	<b>Desenvolvimento Local</b>	Nível de investimentos estrangeiros e nacionais para desenvolvimento.
		Política de redução do nível de pobreza, e desemprego.
		Condição de vida, água, saneamento e básico, e acesso a energia.
		Ações política para educação, saúde, habitação para todos.
		Melhorias das desigualdades regionais, turismo.
		Ações Implementadas pelo SISTAF Sistema de Administração Financeira. Avaliação do FDD- Fundos de Desenvolvimento Distrital Autonomia financeira dos distritos.

Quadro 14: Modelo de análise.

Fonte: Elaboração própria.

<b>Objetivo geral: Analisar a política de descentralização no Estado unitário e as ações de fortalecimento do poder local no combate à pobreza:</b>			
<i>Objetivos específicos</i>	<i>Categoria de análise</i>	<i>Variáveis</i>	<i>Instrumentos</i>
Analisar a descentralização num Estado unitário na definição de políticas para o combate à pobreza.	Descentralização do Poder local	Políticas de redução de pobreza	Entrevista Questionário SPSS
Analisar os mecanismos de fortalecimento do poder local que incentivem a participação das comunidades, políticas para o desenvolvimento local e erradicação da pobreza.	Políticas públicas-Projeto de Desenvolvimento Nacional-PDN	Mecanismo de Fortalecimento do poder local	Entrevista Questionário SPSS
Analisar a atuação dos administradores profissionais na implementação de políticas públicas na redução das desigualdades socioeconômica no país.	Competências técnica Política na administração pública	Político-Partidário Influências Cargos de confiança	Entrevista Questionário SPSS
Analisar os mecanismos e ação para o desenvolvimento nacional.	Visão multiparadigmática Desenvolvimento; e parcerias como alternativas de redução de pobreza	Dimensão: econômica; política e social; Teoria de modernização	Entrevista Questionário SPSS

Quadro 15: categoria de análise.

Fonte: Elaboração própria.

### 6.3 ANÁLISE DO PERFIL DO GESTOR PÚBLICO

Nesta seção se analisarão dados do perfil dos gestores públicos. A amostra dos gestores é composta de dois grupos: o grupo I-(GI), formado pelos Administradores e Presidentes dos Municípios respondentes do questionário sobre o perfil e da entrevista, o grupo II-(GII), representado pelos gestores públicos nas diferentes instituições públicas respondentes do questionário, e a População (P) de 18 a 60 anos. Realçando que os alvos de pesquisa do questionário são gestores com cargo de diretores a chefes de departamentos nessas instituições públicas. Portanto, os dados são das três regiões: norte, centro e sul de Moçambique.

#### 6.3.1 Perfil dos gestores público

A seguir o perfil dos entrevistados (Presidentes dos municípios e Administradores distritais) e os gestores públicos nas instituições públicas em Moçambique. Na tabela 5, do GI, os dados apresentam 30,4% de respondentes do sexo feminino e 69,6% de respondentes de sexo masculino. Apesar de a amostra não ser representativa, constata-se a preocupação de inserção da mulher para ocupar cargos de destaque em Moçambique, apesar de maior representatividade masculina.

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Feminino	7	30,4	30,4	30,4
	Masculino	16	69,6	69,6	100,0
	Total	23	100,0	100,0	

Tabela 5: Perfil por Sexo do GI.

Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa de campo.

No GII, na tabela 6, dos gestores públicos no setor público, a representatividade de gênero feminino é também baixa, em 30,5%, ocupando cargos de destaque, e maior concentração masculina em 69,5%, como ocupantes de cargo de destaque, levando à conclusão de que há menos inserção da mulher nos cargos de direção nas instituições públicas.

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Feminino	71	30,5	30,5	30,5
	Masculino	162	69,5	69,5	100,0
	Total	233	100,0	100,0	

Tabela 6: Perfil de gestores por Sexo do GII.

Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa de campo.

Em relação à faixa etária na tabela 7, do GI, os cargos ocupados por faixa etária de 30 a 35 anos são representados por 8,7%, enquanto que a maior percentagem de respondentes se faz representar por 91,3% de ocupantes do cargo de administradores distritais e presidentes de municípios com mais de 35 anos. Os cargos de Administradores são de confiança e de nomeação, e são denominados representantes do governo, no processo de desconcentração, enquanto que os de Presidentes de município são eleitos pelos munícipes. Pode-se perceber que, na faixa etária de 30 a 35 anos, há pouca inserção de gestores com essa idade, sendo que a idade mínima para ingressar no aparelho do Estado é de 18 anos, através da Lei nº14/2009 de março, o Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado (EGFAE).

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	de 30 a 35 anos	2	8,7	8,7	8,7
	acima de 35 anos	21	91,3	91,3	100,0
	Total	23	100,0	100,0	

Tabela 7: Perfil por faixa etária do GI.

Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa de campo.

No GII, a relação de faixa etária dos gestores públicos é representada na tabela 8, até 25 anos por 3,4%; de 25 a 30 anos, 9,9%; de 30 a 35 anos, 19,7%. Há maior concentração na faixa etária acima de 35 anos, com 66,5%, ocupando cargos de maior responsabilidade, ou seja, de destaque nas instituições públicas.

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	até 25 anos	8	3,4	3,4	3,4
	de 25 a 30 anos	23	9,9	9,9	13,3
	de 30 a 35 anos	46	19,7	19,7	33,0
	Acima de 35 anos	155	66,5	66,5	99,6
	Sem informação	1	0,4	0,4	100,0
	Total	233	100,0	100,0	

Tabela 8: Perfil por Faixa etária do GII.

Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa de campo.

Na tabela 9, do GI, no que concerne à escolaridade de Administradores distritais e Presidentes de municípios, 43,5% dos ocupantes de cargos têm o nível médio, e o grau de licenciatura é representado por 47,8%, com nível superior incompleto, 4,3%, e a representatividade em nível de doutorado em 4,3%. Com esses dados, constata-se no quadro de gestores representantes do governo, assim como os eleitos para ocuparem os cargos de presidente de município, que carecem de nível acadêmico superior para conduzir os destinos de um país.

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Nível médio	10	43,5	43,5	43,5
Superior Lic.completa	11	47,8	47,8	91,3
Superior incompleto	1	4,3	4,3	95,7
Doutor	1	4,3	4,3	100,0
Total	23	100,0	100,0	

Tabela 9: Perfil por escolaridade do GI

Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa de campo

Assim, na mesma sequência no GII, na tabela 10, dos gestores públicos nas instituições públicas, 37,3% estão no nível médio; 33,9% com o nível de licenciatura e 21,5% com formação superior incompleta; 2,1% gestores públicos especialistas, 3,9% mestres e 0,4% de gestores com nível de doutorado. Com esses dados, constata-se baixo nível de formação dos gestores públicos em Moçambique.

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Nível médio	87	37,3	37,3	37,3
Nível superior de licenciatura	79	33,9	33,9	71,2
Superior incompleto	50	21,5	21,5	92,7
Especialista	5	2,1	2,1	94,8
Mestre	9	3,9	3,9	98,7
Doutor	1	0,4	0,4	99,1
Sem informação	2	0,9	0,9	100,0
Total	233	100,0	100,0	

Tabela 10: Perfil por escolaridade do GII.

Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa de campo.

Confrontado com a teoria, Bergue (2008) e Oliveira (2009) realçam como prioritária a formação superior de servidor público, para ocupar cargos de direção, pois a falta de formação pode impactar nas decisões no nível de governação local. Apesar de maior preocupação da Instituição Superior da Administração Pública em Moçambique, a ISAP, de formar servidores públicos, a sua estratégia não se faz valer nas instituições públicas e muito menos no nível dos governos locais. Pois, como se pode ver no GI, na comparação de idade e a escolaridade dos representantes do governo local, acima de 35 anos possuem de nível médio, no entanto sem qualificação para ocupar o cargo como administrador ou como presidente de município, 01 pós-graduado e os restantes com formação de licenciatura. Dos 30 a 35 anos, para além de falta de enquadramento, como se pode ver na tabela 11, a ocupação nesses cargos não é visível. O que o ISAP propunha, quando o Ministro de Administração Estatal era José António da Conceição

Chichava, como seus princípios de governação de profissionalização a curto prazo dos funcionários na ativa, visando elevar o seu nível de formação e o desenvolvimento de competências ajustada às qualificações e como requisitos exigidos nos qualificadores profissionais, de elevar em médio prazo os padrões de qualidade dos serviços prestados pelo Estado e contribuir para o desenvolvimento e a consolidação do processo de reforma e modernização administrativa, os dados não visualizam o avanço e a inserção de servidor com qualificação para tal (Chichava J., 2002). Esses princípios já vinham enaltecidos no referido Decreto nº 55/94 do Conselho de Ministros, onde o Sistema de Formação em Administração Pública (SIFAP) visa à “profissionalização e modernização da Administração Pública Moçambicana”, mas os dados descritos não demonstram a sua concretização.

Count		Escolaridade				Total
		Nível médio	Superior Lic.completa	Superior incompleto	Doutor	
Faixa Etária	de 30 a 35 anos	1	0	1	0	2
	acima de 35 anos	9	11	0	1	21
Total		10	11	1	1	23

Tabela 11: Faixa etária \* Escolaridade *Crosstabulation* GI.

Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa de campo.

Apesar do destaque no quadro teórico de formação a curto prazo para os funcionários ativos em Moçambique, com o intuito de elevar o nível de formação, os dados da pesquisa deixam claro que não é prático, ao demonstrar que não se efetiva, apesar de alguns respondentes se fazerem representar em 43,5 %, os respondentes em 39,1% consideram essa hipótese nula e 17,4 % sem informação. Os dados na tabela 12, do GI, buscavam dos entrevistados a sua inserção em apoios de formação continuada, como meio de profissionalizá-los e inseri-los nos conhecimentos contemporâneos. Pois se verifica que a maior parte desses governos locais tem acima de mais de 35 anos, como visto na tabela 11. Em relação a essa questão de formação, o respondente E05 disse que não há apoios para formação e ele mesmo está estudando por conta própria, à distancia, numa universidade no exterior.

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Sim	10	43,5	43,5	43,5
	Não	9	39,1	39,1	82,6
	Sem informação	4	17,4	17,4	100,0
	Total	23	100,0	100,0	

Tabela 12: Apoio de formação Continuada do GI

Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa de campo

Bergue (2005), nos seus estudos sobre a administração pública, realça que os agentes eleitos nos municípios, ou seja, nos cargos de direção, carecem de competência técnica, e ocupam cargos que deveriam ser ocupados por técnicos com formação superior. Os dados da pesquisa levam a crer na visão teórica de Bergue (2008) para a realidade moçambicana. Este perfil dos gestores público em Moçambique acaba se inserindo nesse quadro, que tem sido combatido em muitos países interessados em assegurar a boa governança, caso específico do Brasil, onde já se tem a consciência de inserção de gestores públicos com formação superior e auscultá-los

tecnicamente nas áreas do seu conhecimento para tomar qualquer decisão, pois estes melhor podem escolher alternativas que possam se adequar à realidade de cada local. Como realça Reis (2004), a competência técnica representa o profissionalismo, garante a habilidade, o conhecimento das políticas públicas, dando aos gestores públicos competência administrativa e garantia de maior produtividade.

No perfil cruzado entre sexo e escolaridade dos governos locais, o gênero feminino em termos numéricos no nível médio é representado por 3, no nível acadêmico superior por 4, enquanto que no masculino, dos 16 correspondentes, 7 dos governos locais têm o nível médio e 7 com licenciatura completa, e 1 doutor e 1 com formação superior incompleta. Esses dados permitiram, no âmbito da gestão local, especificamente no que concerne à demonstração do gênero feminino, o baixo nível de formação, mas ocupando cargos de destaque conforme a tabela 13.

Count		Escolaridade				Total
		Nível médio	Superior Lic.completa	Superior incompleto	Doutor	Nível médio
Sexo	Feminino	3	4	0	0	7
	Masculino	7	7	1	1	16
Total		10	11	1	1	23

Tabela 13: Análise cruzada sexo e escolaridade do GI.

Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa de campo.

O mesmo levantamento foi feito em relação ao GII, de gestores públicos nas instituições públicas no país, na tabela 14, cruzada com o gênero e escolaridade. Verifica-se que há maior concentração de mulheres em termos numéricos, onde 26 estão no nível médio, e no nível superior completo de licenciatura são 21, indicando 1 mestre e 1 doutora. Portanto, tendo em conta o número total, pode-se verificar a maior preocupação de inserir mulheres com formação superior para ocupar cargos de destaque no setor público. Enquanto que, para o gênero masculino, 61 estão no nível médio, 58 no nível superior de licenciatura, 30 dos respondentes possuem o nível superior incompleto, 5 especialistas, e 8 mestres. Como já foi de realce acima, há fragilidade de gestores com formação superior, mas preciso frisar que as instituições tendem a valorizar o gênero feminino com formação superior.

Count

Count		Escolaridade						Total	
		Nível médio	Nível superior de Licenciatura	Superior incompleto	Especialista	Mestre	Doutor	Sem informação	
Sexo	Feminino	26	21	20	0	1	1	2	71
	Masculino	61	58	30	5	8	0	0	162
Total		87	79	50	5	9	1	2	233

Tabela :14 Análise cruzada Sexo-escolaridade dos gestores públicos nas instituições públicas- GII.

Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa de campo.

## 6.4 CATEGORIAS DE ANÁLISE DE DADOS

Nesta fase se analisaram os dados do GI, GII e a População (P), representando indivíduos abordados no campo de pesquisa. Teve-se como guia para análise dos dados quatro categorias de análise:

### 6.4.1 Primeira categoria de análise- descentralização e atuação dos governos locais

A descentralização é vista por todos os entrevistados como um princípio que dá espaço de articulação entre os diferentes poderes locais, e que permite maior participação da população. Com isso, o E1 disse que a implementação da descentralização em Moçambique constitui uma estratégia de combate à pobreza, e é uma prioridade dos poderes locais atuarem no distrito como polo de desenvolvimento, e que:

No funcionamento do programa de combate à pobreza nós temos várias vertentes e sem dúvida uma delas a provisão de alimentos para população através de reforço de nossa capacidade de produção de produtos básico. E prioriza-se diante a descentralização no nível distrital a execução das competências no âmbito da gestão dos recursos humanos, no que diz respeito ao recrutamento de quadros para a função pública, e a gestão da vida funcional dos próprios quadros (recrutamento, nomeações, progressões) assim como as penalizações (E1, 2012).

[...] outros componentes descentralizados como, por exemplo, a gestão dos fundos atribuídos nos distritos: o Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD) cabe ao distrito decidir o que pretende fazer e quais são as prioridades. [...] temos a preocupação de construção de casas para os chefes das localidades, que durante muito tempo essa componente não era visto (Idem).

Todavia, apesar de o E1 considerar que a descentralização lhes atribui no distrito o poder de decidir sobre as prioridades na gestão do FDD, refuta-se essa informação, pois o manual de procedimento não lhes dá essa autonomia de usar os fundos e de “decidir o que pretende fazer”, pois a preocupação de construção de casas para os chefes tradicionais não está prevista nas atividades elegíveis cobertas pelo FDD, apesar de fazê-las, mas não cabe nesse projeto, pois não vai ao encontro das normas estabelecidas pelo Ministério de Plano e Desenvolvimento e os objetivos do GdM é de dar emprego com finalidade do bem-estar social coletivo.

No entanto, esse é um exemplo claro que mostra o uso indevido do FDD ao objetivar para interesse da minoria. Neste caso, os chefes de localidades considerados com prioridade a casa, estes são os considerados Grupos Dinamizadores, que substituem os chefes tradicionais considerados historicamente e culturalmente como chefes de herança tradicional, que durante a inserção do Partido – Frelimo foram considerados obscurantistas, como forma de desvalorizá-los. Segundo destacou Lourenço (2005), assim como reforça a ideia o entrevistado E11 ao dizer que:

Seria encorajador se de fato os vários níveis de decisão tivessem certa liberdade. [...] enquanto Governador não é eleito é nomeado, ele acaba indicando até régulo. Que hoje é conhecido como chefe tradicional, infelizmente a nossa historia reza de que os régulos provêm de certa família de linhagem, mas nós quebramos essa linhagem indicando o secretário de bairro, que é uma pessoa nomeada que não tem tradição familiar para ser autoridade tradicional automaticamente há uma interdependência de comando vertical de que, se eu não faço o que o chefe quer, vou deixar de ser régulo. Moçambique só tem 43

municípios e 128 distritos, mas os números sobem de acordo com a nova distribuição de distritos, portanto nós estamos abaixo de 50% pode haver discursos políticos dizendo que há necessidade da descentralização, mas em termos efetivos estamos longe da descentralização e acabamos perdendo a vantagem das pessoas por si só decidirem os seus destinos (E11, 2012).

Olha, na medida em que o cidadão se sente envolvido e ao momento que o cidadão se sente parte integrante da solução dos problemas locais, ali notamos o interesse de viver e participar na vida diária do local descentralizado. Portanto, a eleição é fundamental para selar (tornar por efetivo) o próprio desenvolvimento, porque as pessoas no seu todo se sentem comprometidas com a causa que os levaram a escolher uma determinada figura para estar diante dos destinos ou de interesse deles. Portanto, qualquer ausência desse exercício democrático prejudica em grande parte o próprio desenvolvimento, porque as pessoas indigitadas muitas vezes não têm o compromisso equivalente ou similar de um indivíduo que sabe que tem que responder perante os seus atos aos cidadãos ou aos compatriotas que o elegeram, então perde o comando vertical e tem o comando coletivo das pessoas quem ele dirige (Idem).

Diante do exposto e tendo em conta o aspecto teórico, a visão de Arretche (1996), ao citar duas correntes defendidas por Hommes (1995) e Jordi Borja (1988) na busca de uma base territorial democrática, entra em concordância com o entrevistado, na medida em que coloca a descentralização como uma expressão democrática onde os representados elegem os seus representantes. Nessa perspectiva, a ideia no âmbito estrutural seria pactuada com a corrente de Hommes (1995), que propõe mudanças de caráter democrático que caracterizam a efetiva democracia dos governados, dando-lhes o poder de eleger os seus governadores ao serviço do cidadão. Porque a descentralização é entendida como instrumento de fortalecimento da vida cívica e compactuando com a ideia de que a ausência de exercício da democracia seria pernicioso em grande parte o próprio desenvolvimento. Pois Hommes (1995) considera como necessário romper com o radicalismo do passado centralizador, porque incentiva a dependência das comunidades. E assegura que, nessa combinação, evita-se tornar veículo fragilizador do desenvolvimento como foi previsto. Ainda nessa perspectiva de que a descentralização permitiria mais participação, realça-se o entrevistado E11, para quem.

Depende como o poder local é aplicado, é realizado ao nível local, porque se eu consigo ir ao grupo de concidadão residente numa determinada área, os pergunto qual é a vossa prioridade e elas dizem ok, que a prioridade água ou aquela estrada ou abrir uma vala, seja o que for, e se dissermos as mesmas pessoas ok, vocês têm quatro interesses, mas o dinheiro disponível, só dá para mais menos fazer isto! E elas acabam tomando a decisão da lista que elas têm a mais prioritária, portanto elas acabam se sentindo envolvidas na decisão e acabam sentindo que têm direito à palavra e se sentem governados indiretamente pelo fato de ter induzido ou influenciado naquilo que tem ser feito localmente (E11, 012).

Apesar de essa posição do E11, pautar-se na vontade de uma descentralização combinada com a democracia, assim como é defendida também por Arretche (1996), após a análise das duas correntes de Jordi Borja (1988) e Rudolf Hommes (1995), a Constituição da República de Moçambique (CRM, 2004), no artigo 73, pauta “que o povo moçambicano exerce o poder político através do sufrágio universal, direto, igual, secreto e periódico para a escolha dos seus representantes, por referendo sobre as grandes questões nacionais e pela permanente participação democrática dos cidadãos na vida da Nação”. Ao mesmo tempo, segundo mesma CRM (2004),



no artigo 141, “os membros do Governo Provincial são nomeado pelos ministros das respectivas pastas, ouvido o Governador Provincial”.

Nessa perspectiva, e como país democrático, o artigo 3º da CRM destaca que a “A República de Moçambique é um Estado de Direito, baseado no pluralismo de expressão, na organização política democrática, no respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do Homem”. Estariam os princípios da descentralização coadunados com a responsabilidade democrática, de onde Arretche (1996, p. 4) diz que, independentemente da posição das duas correntes, ou seja, de um Estado federativo ou unitário, o importante é que se respeitem os princípios que envolvem a demanda da democrática apontada na seção 4.3.1, no âmbito da implementação da descentralização, pois nela se pauta que os *representantes são eleitos pelos governados*, com ou não a condição de rompimento das estruturas políticas tradicionais.

Segundo é conceitualizado o Estado unitário por Abrucio (2001; 2004), Arretche (2002) e Araujo (2008), é centralizador, em que os governos locais dispõem de menos autonomia, pois só os governos centrais têm autoridade política própria. Sendo essa a característica do Estado em Moçambique, até que ponto pode haver autonomia para o poder local? Esses princípios básicos de um Estado unitário levam a crer na falta de autonomia descrita, por alguns respondentes no nível dos governos locais.

No âmbito da participação, os gestores públicos-GII responderam no questionário, considerando haver maior participação na implementação de políticas para redução de pobreza, dos quais 75,5% se consideram terem maior participação no âmbito da descentralização e 20,6% refutam a sua inserção participativa como mostra a tabela 15. No entanto, é surpreendente quando os mesmos, nos seus comentários, apesar de terem dito que há maior participação, destacam comentários que refutam, não admitindo a participação com os governos locais no âmbito de atuação e implementação de políticas públicas. Alguns diziam que as questões não lhes garantem sigilo, acreditando, com isso, que foi um dos motivos que levaram também o administrador de Nicoadala a ter o receio à entrevista propondo que fosse feita ao Secretário Permanente, pois ele temia represálias nas suas palavras disse: “*tenho medo de entrar de férias para nunca voltar, pode entrevistar a Secretária Permanente*”. Assim como o respondente Q187 disse que “*algumas perguntas não oferecem, ou melhor, não garantem sigilo*”. Esse comportamento dos gestores públicos levou à visão de Sen (2000), quando se expressa sobre o desenvolvimento como liberdade, onde evidencia a questão da falta de liberdade nos indivíduos, nomeadamente: de liberdade de expressão, segurança, justiça, entre outros fatos que impactam no processo de desenvolvimento nacional.

Retomando a percepção sobre a participação dos gestores públicos no nível do setor público com os poderes locais nesse processo de descentralização e perante a atuação com as comunidades locais, os mesmos respondentes que outrora disseram “sim, haver participação”, nos seus comentários não se livraram dos seus sentimentos no campo de atuação, como destaca o respondente Q71 não haver diálogo com os governos locais. Cita-se: “*há falta de comunicação e diálogo entre os técnicos e dirigentes máximo/superiores. Os gestores públicos poderiam participar pelo menos através da divulgação das leis e outros instrumentos de trabalho superiormente emanados, mas...!*”.

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Sim	176	75,5	75,5	75,5
Não	48	20,6	20,6	96,1
Sem informação	8	3,4	3,4	99,6
Nem sempre	1	,4	,4	100,0
Total	233	100,0	100,0	

Tabela 15: Ação participativa dos gestores públicos com os governos locais.

Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa de campo.

Portanto, seja qual tenha sido a intenção dos respondentes acima indicados, os mesmos destacam, caso específico do respondente Q-61, que afirmou que há pouca inserção de gestores públicos junto às comunidades, mas o governo faz esforço dizendo que *não é frequente, mas há esforços nesse sentido*. É percebida, ainda, por outro respondente (Q-71), que neste processo a descentralização é *uma ação cosmética, que visa influenciar os chefes tradicionais, muitas vezes analfabetos, a se identificarem com as soluções propostas, pois as decisões são previamente cozinhadas cabendo ao líder de opinião influenciar os restantes membros da comunidade*. Nesse propósito, o E-11 reafirma que há algumas dificuldades no campo da demanda de Estado descentralizado, dizendo:

É um pouco complicado porque a descentralização vem de cima para baixo, geralmente se faz a descentralização perante aquilo que se acha inconveniente, tudo que é conveniente evita-se a descentralização. Portanto, eu diria que a autarquia seria com a Educação, Saúde primária, mas como há interesses políticos de ter certo controlo sobre os Professores e outro tipo de funcionários e até certo ponto desaguando nos próprios alunos, aí a descentralização não interessa, portanto infelizmente o Estado, o Governo descentraliza o que menos interessa na hora, mas quando estiver no sentido oposto de certeza, que vai reclamar com essa descentralização. Portanto, o desafio que nós temos é o legislador deixar claro o que tem que ser descentralizado e fazer pressão para o cumprimento das leis (E11-2012).

E07 diz que o governo tem feito o mínimo possível, para materialização da descentralização, as ações para descentralização são fracas e quase inexistentes.

Na implementação da descentralização em Moçambique, percebe-se com esses depoimentos que ela é feita com timidez. Não só pelas constatações acima indicadas, mas porque há municípios onde os respondentes relatam a falta de transferência de competências em algumas políticas sociais na educação e saúde. Nesse quadro, o E02 dá a relevância da descentralização, por ter competências em vários serviços como educação e saúde, dizendo.

Neste momento estamos no processo de transferência de competências, estamos a falar basicamente de Educação e Saúde, já visitamos outros municípios no sentido de obter experiências de como está a lidar com essa situação. Nesse contexto criamos uma equipe multissetorial. Para ver quais as condições reais que nós temos neste momento. Porque isso vai implicar ficar com todas as escolas do nível básico e as unidades sanitárias ao nível. Por outro lado essa transferência vai permitir o envolvimento do município naquilo que é a gestão diária das preocupações dos municípios ao nosso nível. Por outro lado constitui um desafio porque nós ainda não temos recursos humanos que nos satisfaçam do ponto de vista de formação profissional, quer do ponto de vista da respectiva qualidade, e vamos enfrentar mais um problema, que é receber essas instituições, será uma dificuldade (E02, 2012).

Com essas afirmações do E02, demonstra-se que a descentralização não é para todos os municípios e confirmam-se os relatos do E11 de que “só descentralizam o que se considera conveniente e onde é conveniente descentralizar”, pois nem todos os municípios estão em processo de transferência de competência, e a atuação nesse processo não vai de acordo com o que Sousa et al. (2004) asseguram da descentralização como um princípio que impede a centralização, ao transferir e atribuir competências aos seus órgãos no nível local. Diante desses depoimentos também se estaria a concordar com Soiri (1999), que já vinha realçando o receio da descentralização democratizada em Moçambique, quando citava que o país “teme a descentralização pelo risco à unidade nacional e territorial, ou de perder o controle dos recursos naturais e econômicos”. Acreditando com isso que, se não fosse essa causa apontada por Soiri (1999), talvez a descentralização seria entendida por todos os governos locais na mesma sintonia. Portanto, a falta de transferência de competências, para Miliband (1970), está sob o reflexo do papel do Estado na relação com os governos locais, porque parte de princípios de que as decisões políticas devem chegar aos locais, ao entender que é preciso que haja “numerosos poderes locais” em benefício da sociedade. Mas o que se constata é que existem “numerosos poderes locais”, mas os mesmos não têm o poder transferido nem competência em certas políticas sociais para o seu governo/gestão. Analisando os depoimentos se estaria contrariando o que Jacobi (1989, apud Ckagnazaroff, 2002), ao considerar a descentralização o dotar de competências e meios aos organismos intermediários, para que possam desenvolver sua gestão de maneira mais eficaz e próxima aos cidadãos, nessa concepção há falta de concordância teórica perante as evidências do campo de pesquisa traduzida pelos poderes locais. Se é assim, a situação atual no país estaria no que Cistac (2001) considera como descentralização puramente aparente, quando as coletividades não tiverem liberdades financeiras reais, mesmo que tenham competências jurídicas vastas (Cistac, 2001, p. 24), entendendo que juridicamente os municípios têm autonomia, mas na prática carecem de transferências de competências, ou seja, nem todos os municípios têm o poder de gerir as políticas sociais no local de sua competência.

Na experiência citada por Arretche (1999) em relação ao Brasil, apesar de federativo, demonstrou-se uma ação imediata de democratização e de descentralização do país, mesmo com característica de grandes desigualdades étnicas, culturais, econômicas e políticas, mas os prefeitos e governadores passaram a gerir as políticas sociais (educação fundamental, assistência social, saúde, saneamento e habitação popular) no nível do local.

Apesar de tudo, o respondente E05 destacou que, na sua gestão, os diferentes problemas enfrentados antes da descentralização agora passam a ter o devido tratamento. Porque muitas das decisões que eram tratadas no nível central passaram ao nível de distrito, permitindo maior aproximação com o cidadão e reduzindo a excessiva burocracia, na contratação dos recursos humanos, nomeações, entre outras ações que se tornaram mais eficazes para o distrito. Louvando a posição do gestor neste distrito, porque percebe e reconhece haver problemas na sua gestão local, ao contrário de muitos que procuram “tapar o sol com peneira”. Ao considerar que com a descentralização, “tudo está a correr bem”. Nessa visão, o gestor dentro das questões apresentadas, o governo procura melhorar dentro dos desafios que lhe esperam. No quadro teórico, já vinha sendo apontada por Lenso (2008) a insuficiência na gestão, onde os produtos produzidos pelas populações eram escoados, de forma desordenada, para os países vizinhos, em especial o Malawi, devido à falta de infraestrutura na região de Tete. A distribuição desses produtos no território nacional, segundo o gestor naquele distrito, o caso tem sido controlado com algumas limitações, mas dentro deste processo da descentralização há melhorias, realçando que:

Os governos distritais dependiam dos orçamentos das direções provinciais, e era difícil de dar respostas às questões pontuais das comunidades, posso dar o exemplo dos grandes problemas que têm a ver com a questão de fertilizantes porque os solos estavam cansados e sem pousio. A população cultivava todas as épocas e fazia com que os solos se debilitassem. Foi preciso inputs de fertilizante de solo para garantir que o rendimento das culturas seja mais vigoroso, com maior produção e maior produtividade. Com o FDD nós acabamos com as preocupações que as populações apresentavam e diferentes projetos são virados à questão de aprovisionamento de insumos agrícolas. O outro problema, a falta de posto de comercialização dos excedentes agrícolas, fazia com que os agricultores ficassem desmotivados, de produzir em grande quantidade, porque os produtos apodreciam, com este fundo foram financiados projetos de comercialização de agrícola interna. Nos anos anteriores tínhamos problemas de saída da nossa produção para o Malawi, mas hoje a situação é totalmente inversa graças ao FDD, há mais capacidade de compra interna a preço competitivo, e alguns produtos se tornam caros na cidade de Tete, o caso de tomate, porque as necessidades aumentaram devido aos mega projetos. E nós (Governo) precisamos nos preparar para controlar essa situação. Não tínhamos capacidade de absorção da produção e do excedente agrícola, mas com esse financiamento de projeto das comunidades compram e vendem na Beira e outros pontos do país (E 05, 2012).

Confrontando com a teoria de Lenso (2008), pode-se dizer que a situação de comercialização dos produtos transfronteiriços, apesar de melhorias de comercialização, em benefícios das comunidades locais, continua rumo aos países vizinhos de forma desordenada, devido à falta de infraestruturas de qualidade, sendo ainda um desafio, como realça o E05, melhorar cada vez mais a situação no distrito. Confirma-se a comercialização dos produtos do distrito para outras províncias, como se pode ver nas duas imagens 4 e 5, os revendedores de Quelimane confirmam também, que os produtos vêm de Angónia. Segundo P07, os produtos são comercializados a preços assustadores, diz o camionista (caminhoneiro): *sim para além da proveniência destes produtos, vários fatores afetam os preços na comercialização e um dos principais problemas é a via de acesso, as condições estão péssimas, afetando a qualidade de produtos a serem comercializados, e assim reduz a distribuição em vários pontos do país e de preferência vendemos para os países vizinhos, mas algumas pessoas compram e levam para Maputo.*



Imagem 4: Venda de batata de Angónia município de Quelimane.  
Fonte: Elaboração própria.



Imagem 5: Venda de tomate de Angónia no mercado no município de Quelimane  
Fonte: Elaboração própria

Segundo o respondente E05, existem dificuldades em infraestruturas, pois algumas medidas traçadas, por exemplo, a gestão financeira SISTAFE, não é aplicada devido à falta de condições. Confirmando-se a posição de Wemir (2012, p. 22) sobre a falta de uniformização das medidas de gestão financeira em todas as províncias, contribuindo para a não transparência no uso das contas públicas. “Não se pode dizer que as práticas de gestão financeira em muitos municípios estejam de acordo com as normas e, por enquanto, nenhuma das suas contas foi julgada pela Secção de Auditoria Geral do Tribunal Administrativo, desde que os municípios moçambicanos surgiram em 1997”.

Como se pode ver, o país está longe de se adaptar à boa gestão pública. Segundo Abrucio (2004), um país descentralizado facilmente tem probabilidade de disseminação das informações, e de criação de canais de debates, de instituir mecanismos mais efetivos de fiscalização governamental no desenho de uma democracia semi-direta, eficiência e efetividade como elementos básicos da responsabilização democrática. Com o relatório da AfriMap (2009), confirmam-se as definições atuais de política de descentralização no país, e a inserção de vários mecanismos de combate à pobreza em Moçambique não se fazem sentir, alimentando, cada vez mais, a desigualdade excessiva, e a considerada macrocefalia e a centralização no país.

Confirma-se o pressuposto, de que o Estado unitário fragiliza cada vez mais o comprometimento dos programas para o desenvolvimento local, devido à falta de autonomia dos governos locais. Partindo da visão de Arretche (1996), pressupõe-se que o Estado unitário não garante a autonomia dos governos locais, mas, tendo em conta as reformas desenvolvidas, que nelas foi inserida à descentralização dentro do ambiente democrático, segundo a CRM, os representantes deviam respeitar a ideia de os seus representados poderem eleger os seus governados, como ato democrático. Mas tudo depende da vontade política, de garantir a autonomia dos governos locais. Pelo que se constatou, no campo de pesquisa, apesar de alguns respondentes realçarem que há autonomia, outros defendem que não há autonomia principalmente no nível dos municípios, ela é aparente, mesmo com o processo de descentralização.

#### **6.4.2 Segunda categoria de análise: Projeto de Desenvolvimento Nacional como instrumento de atuação dos governos locais**

Nessa percepção, o E11 considera que não existe espaço para a implementação de um PDN num país, em que não há uma democracia, se não uma “demagogia” no âmbito da gestão das comunidades locais. Na medida em que considera a atuação dos poderes locais sem transparência, pois partem de princípios de que não existe autonomia total. Enquanto os governadores e os administradores forem nomeados, permite-se que estes (Governador e administrador) indiquem quem deve se beneficiar, por exemplo, de políticas de pobreza no nível local, no destaque para a construção de casas para os líderes comunitários.

Segundo a visão de Santos (2009), o PDN é uma política do Estado de criação do bem-estar social e como ação de combate à pobreza e para o desenvolvimento nacional. Percebeu-se dos respondentes das entrevistas que o documento definido como PDN, nomeadamente a Visão Estratégica Nacional a Agenda 2025, apesar de ser reconhecido como instrumento de atuação dos poderes locais, na pesquisa de campo muitos dos entrevistados não têm ideia do que pode se tratar, quando o E-01 exclamava dizendo que o “*Projeto de Desenvolvimento Nacional partindo*

*da base?Penso que só naqueles sítios que há municipalização, acho que isso pode acontecer...”,* e na mesma linha o E-10 disse que *“essa pergunta eu penso que devia ser feito ao governo central”*. O entrevistado E-10 é o representante do governo no distrito. Com essa resposta, tanto o E-01 como o E-10 fazem crer na posição de Hanlon e Renzio (2007, p. 8), de que o GdM não possui um PDN, e se existe na sua essência não é abrangente e como um instrumento de atuação dos governos locais, e estes não sabem o que se prevê com a visão estratégica nacional. Segundo Santos (2009), falar de políticas públicas é falar de planejamento societal, projetado pelo Estado como plano de desenvolvimento da nação, tendo como objetivo final o bem-estar social. Nesse pressuposto, é idealizado como um instrumento teórico e metodológico que conduz esse processo de gestão social, sem exclusão social, e de auscultação da sociedade no seu todo, de suas necessidades e prioridades. O não reconhecimento do PDN pelos gestores públicos, ou seja, pelos administradores profissionais no âmbito inter e multidisciplinar, leva a crer nessas limitações descritas por Hanlon e Renzio (2007). Outra questão que também passa pelo macro PDN é a gestão dos rios, que é colocada por Lauriciano e Waterhouse (2009), que diante da experiência de anos definiram um plano que envolve a gestão das bacias hidrográficas com benefício de longo prazo, demonstrando a grandeza dessa gestão dos recursos hídricos e fertilidade dos solos para a comunidade. Pelo que não se verifica como alternativas criadas nas comunidades, onde a seca dos rios transformou-os em campos de futebol ou de repouso destes, com a manada de gado depois de longa caminhada sem uma gota depositada, isso se verificou muito na província de Tete, especificamente no distrito de Macanga. A província de Tete é potencial de recursos naturais (flora, fauna, minerais, água), atualmente com grandes projetos de minerais, mas que não se fazem sentir na província. A pesquisa feita por Beta (2011) já fazia referência a esse fraco nível de infraestrutura, falta de água potável, entre outros problemas, como unidades escolares, sanitários, falta de energia elétrica nos bairros. Nesse propósito, várias políticas são implementadas, sem as condições básicas para implementá-las. Para Lauriciano e Waterhouse (2009) e Sen (2008), não basta obsequiar fundos ao cidadão, sem que se tenham as devidas condições criadas, condições essas que não passam pela gestão individual, mas só o Estado pode prover, assim como Rogers et al. (2006), citados por Tundisi (2008, p. 4) destacam que não faz sentido, em pleno século XXI a crise de água, pois para eles constitui hoje mais um problema de gerenciamento, do que de crise real de escassez.

Como foi realçado no quadro teórico, várias políticas foram implementadas para combater a pobreza em Moçambique, micro-projetos, entre eles o FDD, PERPU, que se crê estarem inserido no macro-projeto - a Agenda 2025. Dos dados fornecidos sobre o FDD, nos distritos de Maxixe, Morrumbene, Dondo, Manica, Angónia, Nicoadala e Nacala-Porto, o FDD é implementado, mas muitas pessoas nas comunidades não sabem qual o objetivo e para quem é destinado, como descrevem os relatos de algumas pessoas falantes nas diferentes comunidades, de 18 a 70 anos. Portanto, a atribuição dos fundos é sem retorno aos cofres públicos, com isso se confirma a posição de Hanlon (2009), que dizia que em todas as províncias os vulgos sete milhões não têm retorno aos cofres do Estado, como mostra o gráfico 2. Dos projetos implementados desde 2006 até 2011, em todos os distritos o nível de reembolsos é zero.

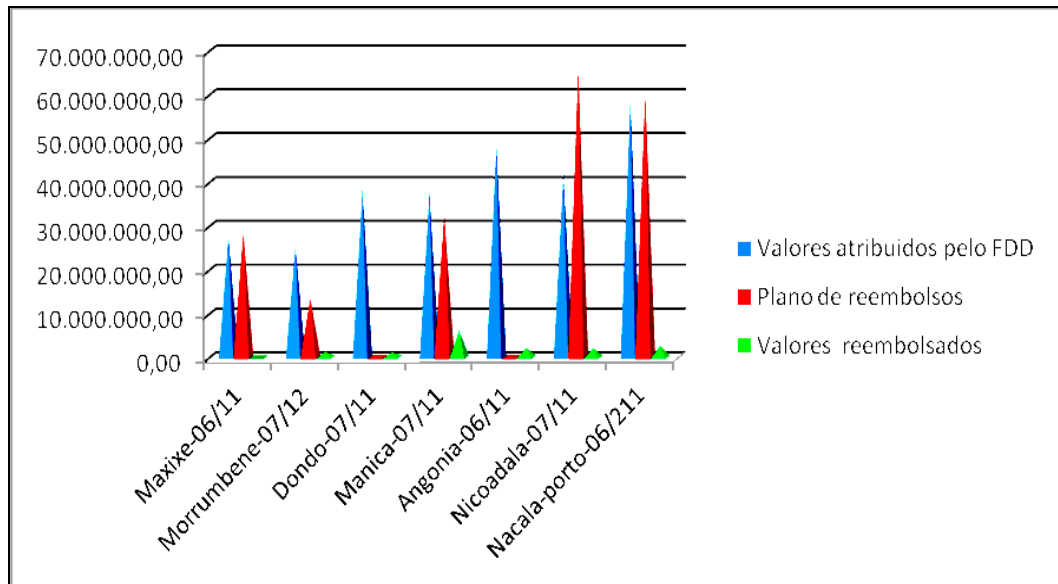


Gráfico 2: Aplicação dos Fundos de Desenvolvimento Distrital de 2006-2011 não reembolsáveis  
 Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa de campo

Primeiro porque os gestores desses projetos alegam que, nos primeiros anos da sua implementação, não estavam definidos com clareza, pelo GdM, os requisitos, condições de acesso, de utilização e reembolso dos fundos. Por esse motivo, os fundos serviram para tudo, menos para criar empregos, mas sim para construção de casas e despesas funerárias, pagamentos de estudos dos seus funcionários e outras atividades a fins. O que espanta é que em todos os distritos houve mal entendido. Um dos exemplos que se refletiu em todos é o de Nacala-Porto anexo1, que até hoje continua exercendo atividades não elegíveis que são previstas no manual de procedimentos do MPD (2010). Considerando um procedimento legal a venda de bebidas, combustível e serviços funerários entre outros. Portanto, além de as atividades serem não elegíveis, sujeitam a saúde das comunidades a perigo. Nos gráficos 3 e 4, o exemplo nos primeiros anos de 2006 e 2007 de não reembolsos e nem dos juros adicionais. Em Angónia, os beneficiários achavam que era agradecimento da FRELIMO pelo voto, disse o gestor de projeto naquele distrito. Mas o respondente Q221 realça que *os projetos implementados para redução da pobreza nem todos beneficiam a comunidade, pois há oportunistas que nalgumas vezes impedem o progresso das comunidades em benefícios próprios.*

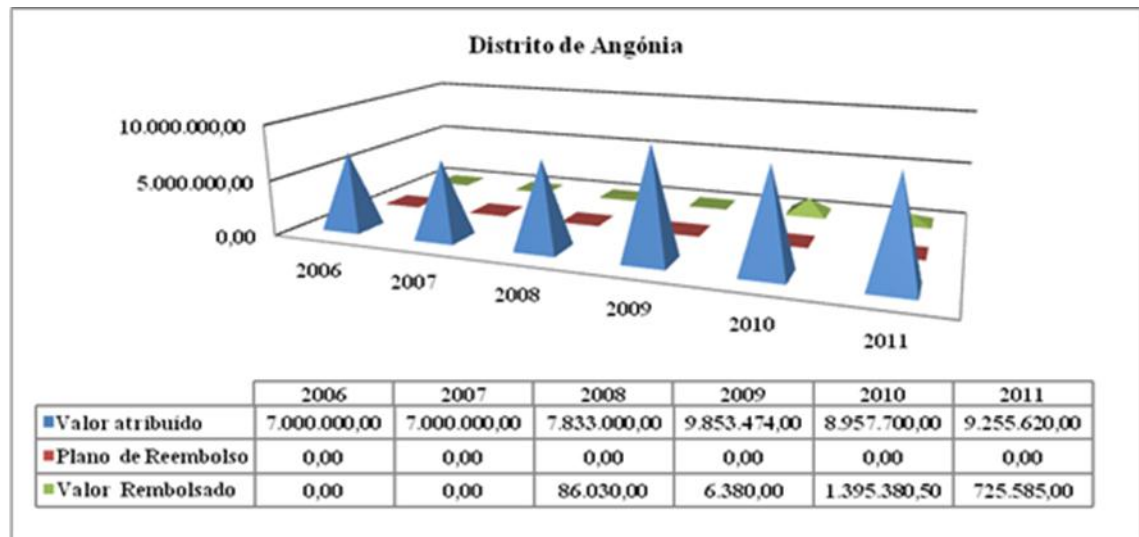


Gráfico 3: aplicação do Fundo de Desenvolvimento Distrital de 2006-2011 em Angónia.

Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa de campo.

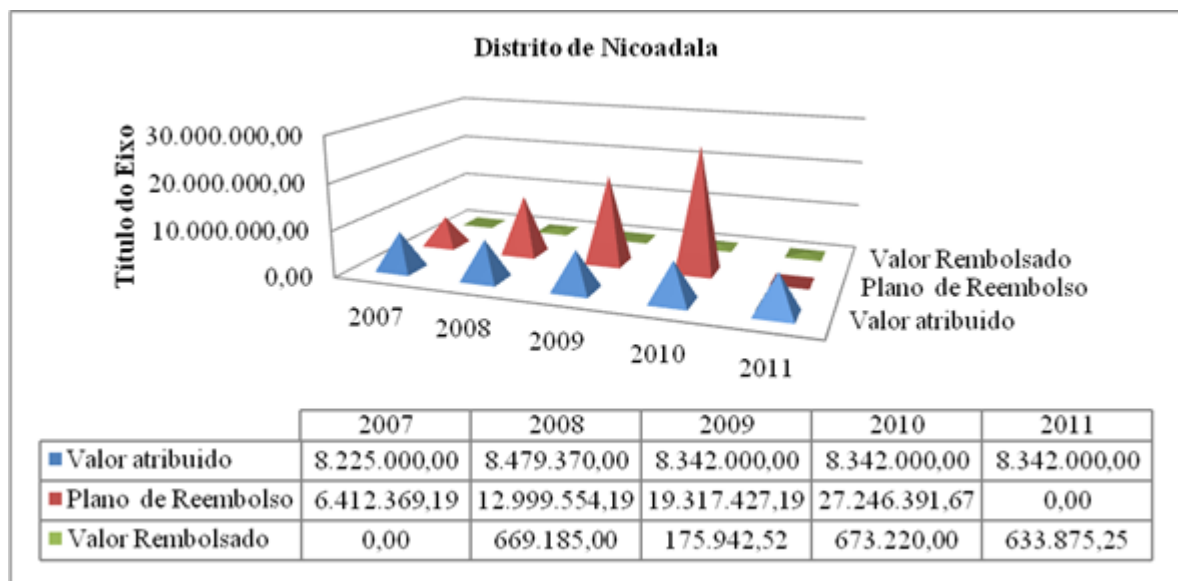


Gráfico 4: Aplicação dos Fundos de Desenvolvimento Distrital de 2006-2011 em Nicoadala.

Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa de campo.

No entanto, os depoimentos acima relatados, assim como a descrição dos gráficos 3 e 4 levam a crer nos argumentos da Awepa (2009), confirmando o que se constatou no campo de pesquisa, da falta de transparência na afetação dos fundos de desenvolvimento do distrito.

#### **Atribuição, verificação e controle das atividades implementadas.**

Portanto, apesar de os governos locais considerarem benéfica essa política FDD e PERPU no âmbito da descentralização, a alocação desses fundos às populações não é de conhecimento de todas as comunidades, ou melhor, como se realçou anteriormente, existem pessoas a quem se destina, diz o P08, *“para ter esse dinheiro tem que ser membro do partido, e não é partido*



*qualquer, ou conhecer alguém aí vai conseguir”*. Portanto, é um processo não transparente e, segundo os depoimentos, não tem benefícios à comunidade no seu todo. Pela aproximação e confiança com que o GdM tem para com MCC, faz com que os gestores públicos aceitem todas as propostas aprovadas por estes, perdendo o gestor público a possibilidade de atuar como profissional, segundo dizia o gestor dos projetos, que *“os projetos aprovados pelos membros consultivos na localidade e posto administrativo raramente são reprovados, porque estes é que conhecem as necessidades das comunidades, o que eles propõem nós aceitamos”*.

### **Seguem outros depoimentos sobre a alocação desses fundos:**

- a) Na atribuição à não transparência desses fundos, segundo os depoimentos das entrevistas aleatórias da população em províncias:

P1- Morrumbene, vendedor ambulante, diz que existe esse dinheiro, mas aqui na comunidade o líder comunitário não informou. Não sabemos a quem se destina (7h: de 10 -01-2011).

P2- Eu sei que existe esse dinheiro porque o líder comunitário informou que, se eu quisesse, era só informar a ele, que providência ria todos os documentos junto ao administrador do distrito, mas não vou pedir porque não quero compromisso já não tenho idade para assumir dívida. Conheço pessoas que usaram de qualquer maneira e não sabem como pagar esse dinheiro, mas o governo ajudou, melhorou a vida dele, mas era para criar frangos, mas nunca vimos esses frangos (14h 20min de 10-01-2011).

P3- Munhava-Sou explicador de criança do ensino primário, e estudo à noite, tenho um sonho, mas como não tenho condições (casa de pedra) não podem dar dinheiro. Os chefes primeiro querem saber o que tem de garantia dentro de casa, para quando não pagar tirar tudo, eu não tenho nada, minha casa é feita de matope (9h 50min, de 9-03-2012).

P4- Chimoio-Sou funcionário na função pública fui pedir dinheiro e montei a barraca, começou a funcionar e depois de alguns meses foi para devolver dinheiro e me disseram que era cedo. Porque muita gente não havia feito os reembolsos, mas essa gente são eles mesmos, os funcionários que gerem o dinheiro (09horas, 16-03-2012).

P5- taxista-bici de Nicoadala- A vida não está fácil, senhora, gostaria de ter essa ajuda, mas preciso condições (10h 45min de 13-04-2012).

P6- (Palavra de MCC- Inhamizua) Há problemas sim, se descobrir que é de outra província, por mais tenha muitos anos às vezes bloqueiam, e o pior se não falar língua local, já tivemos casos assim sim [...], eu sou membro, já eu vi muito disso aqui. Muitas pessoas aqui não se identificam e muita gente de Maputo e procuram falar Sena para não serem excluídos (9horas, 6-03-2012).

Com esses fatos, confirma-se a teoria que AWEPA (2009) descreve, de que a afetação dos recursos não corresponde à disparidade regional norte-sul e à urbano-rural. As áreas mais necessitadas não são abrangidas. Assim como os estudos elaborados pela AfriMAP (2009), em que as definições atuais de política de descentralização no país, e a inserção de vários mecanismos de combate à pobreza em Moçambique não se fazem sentir, alimentando, cada vez mais, a desigualdade excessiva, pois os projetos de desenvolvimento da nação não dão conta das necessidades em diferentes pontos do país. Ainda o manual de procedimento estabelece o limite

de idade para o benefício desse fundo, mas no campo as pessoas envolvidas têm mais de 65 anos, como é caso do entrevistado P2, de Morrumbene.

b) Para verificação e controle das atividades implementadas, segundo o MP (2010, p.14) no distrito, a este nível deve ser feito um acompanhamento permanente dos projetos financiados, de forma a verificar-se o ponto de situação dos projetos, verificar os principais constrangimentos e propor medidas para a sua solução. Esta monitoria deverá envolver membros do Conselho Consultivo Distrital, membros da Comissão Técnica de Avaliação de Projetos e outras instituições afins, mas os gestores dizem ser difícil controlar e avaliar as atividades, porque não têm condições para se deslocar. Por exemplo, dizia o gestor de Nacala-Porto que *“às vezes são locais distantes e de difícil acesso de transporte, e pouco sabe se de fato o número descrito no projeto de indivíduos, se está empregue de fato”*. Para dizer que os números que aparecem, indicando maior número de emprego em muitos relatórios não é real. Porque basea-se em dados que vêm nos projetos e registrados pelos gestores, no ato de submissão do projeto. Pelo que os relatórios apresentados nos balanços anuais, por exemplo, de 2006-2008 do MPD não têm em conta as ações no campo de atuação, refletindo em dados que não existem. Primeiro por falta de fiscalização e avaliação e controle da concretização dessas atividades realizadas no campo.

No distrito de Dondo foi aberto estabelecimento para servir alimentos, situado ao longo da estrada nacional. Um dos dirigentes naquele distrito que se fazia presente nessa casa de refeições, em pleno público e depois de queixa de um cliente pelo fato de a funcionária ter prestado mal o serviço, o respetivo dirigente no distrito de Dondo chamou a funcionária em causa e perguntou em pleno salão de refeição:

*Voce é de onde?* A funcionaria respondeu-bairro de Manga, e o dirigente virou-se para o homem que estava na caixa e disse: *aqui em Dondo, abrimos oportunidades para dar empregos só para os nativos, não é para contratar funcionários de outros distritos, nem outras províncias. Entendeu senhor?* Nem o senhor que estava na caixa (que parecia estrangeiro de origem Somali)<sup>79</sup>, nem o funcionário comentaram nada, era uma palavra de ordem de alguém do governo local (terça-feira, às 11hs e 45min do dia 13 de março de 2012).

Apesar de o respondente do GI- E-08 se referir à unidade nacional como *“um dado adquirido, consolidado, que todo moçambicano tem autoestima, é visível a unidade nacional, os moçambicanos são unidos dentro da diversidade”* (GI, 2012). A ideia é pautada quase por todo GI, e pode se considerar que é um simples discurso político na visão de minoria, porque na prática o que se encontra em campo é o preconceito, exclusão social. Nessa percepção, refutam-se as afirmações dos entrevistados, pelo que há dificuldade de os Moçambicanos se unirem. Essa dificuldade se agrava porque as políticas descritas abrem espaço para incentivar o regionalismo, o exemplo claro é FDD e PERPU. O indivíduo devia ser livre para investir onde considere ter oportunidade de investir, e dar emprego a qualquer pessoa, seja de Pemba, Nampula, ou Maputo, estando em qualquer distrito, mas há limitações que criam desconforto nos indivíduos.

---

<sup>79</sup> Informações tidas por alguns funcionários e clientes que presenciavam a cena no local, dizia que o gerente na caixa não é moçambicano.

Esse realce parte dos discursos presidenciais que enaltecem a unidade nacional, mas no campo encaram-se situações desagradáveis, como as relatadas no município de Dondo. Em que o cidadão é excluído no seu país, por ser de outra região, assim como foi de destaque no respondente P06. Estes são alguns dos exemplos práticos das várias situações que, muitas vezes, partem dos próprios dirigentes. Pois à página 7, na seção 3.2.2 do manual de procedimentos, diz-se que “estes projetos devem simultaneamente estimular o empreendedorismo, geração de rendimento e criação de emprego e de postos de trabalho sustentáveis para a população local”, esse procedimento limita e é interpretado como um limite de integração de outras pessoas de outro local, como o que aconteceu em Dondo, onde o funcionário foi hostilizado por não ser nativo de lá. Daí questiona-se: onde está a unidade nacional? Pois parece que o FDD, em vez de aproximar, cria mais conflitos étnicos entre os moçambicanos. Com o constatado, leva-se a crer na posição de Abrucio (2005), quando diz que, se um país com diversidade e de heterogeneidade social não constituir uma estrutura federativa, dificilmente a unidade nacional manterá a estabilidade social ou, no limite, a própria nação corre risco de fragmentação. Reconhecendo-se que Moçambique é composto por essas diferenças: étnica, linguística, socioeconômica e de conflitos políticos- desigualdades regionais, culturais e políticas- diferenças no processo de constituição das elites dentro de um país e/ou uma forte rivalidade entre elas, estaria Moçambique necessitando dessa estrutura federativa? Porque, pelo que se percebeu no campo de pesquisa, essa fragmentação da identidade muitas vezes parte do topo de como são desenhadas e decididas as políticas para finalidade social.

Com o descrito nessa categoria e analisando os depoimentos e o posicionamento de Abrucio (2005), pode-se sustentar mais uma vez que algumas políticas implementadas pelo GdM, para redução da pobreza, caso específico do Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD), não constituem um programa sustentável para melhoria da qualidade de vida e de finalidade do bem social, na medida em que além de não serem sustentáveis para criar empregos, inviabilizam a unidade nacional, ao delimitar a inserção no mercado de trabalho, onde o indivíduo se considera ter oportunidade de atuar ou de se empregar. Além de que essa política exclui as pessoas mais necessitadas, ou seja, as pessoas mais pobres. Os empregos descritos em vários relatórios não se baseiam em atividades no terreno, mas, sim, em projetos submetidos para aprovação. Pois os próprios gestores dos projetos não têm meios suficientes para avaliar e controlar a aplicabilidade das atividades, muito menos os reembolsos aos cofres do Estado. A sua implementação não teve como princípio básico o melhoramentos de condições prévias e básicas para se iniciar certa atividade deixando à sorte do indivíduo. Condições essas que poderiam garantir oportunidades aos interessados em investimentos locais, porque muito dos beneficiários encontram dificuldades de várias ordens (seca, transporte, mercado para escoar os seus produtos, armazenamento, desconhecimento do objetivo dos Fundos, entre outros).

Para segundo pressuposto, confirma-se que Moçambique não tem um Projeto de Desenvolvimento Nacional, ou seja, uma Visão Estratégica da Nação, Agenda 2025, enquanto a sociedade não for auscultada nos seus anseios, enquanto não houver a responsabilidade e inserção dos administradores profissionais na execução desse projeto, enquanto não houver a inserção do campo inter-multidisciplinar na definição de política para o desenvolvimento nacional. Enquanto não se auscultar o gestor público comprometido em transformar os conhecimentos científicos apreendidos, como na prática de bem servir, a sociedade dificilmente terá um PDN. Assim como para o terceiro pressuposto, que se previa que algumas políticas implementadas pelo Estado para redução de pobreza, caso específico do Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD), não

constituem um programa sustentável para melhoria da qualidade de vida e de finalidade do bem social. Uma das limitações são as condições básicas que só o próprio GdM pode criar, por exemplo, gestão hídrica, condições de escoamento de produtos, comercialização e melhoramento de estradas, condições para avaliação e controle das políticas públicas implementadas. A disseminação da informação às comunidades pelo uso dos fundos para redução de pobreza, pois as populações não reembolsam porque partem do princípio de que é agradecimento do GdM pelo voto. Assim como os próprios gestores dos projetos justificam o mau uso dos FDD, porque a informação não deixava claro o objetivo do GdM para não consideração dos limites estabelecidos como elegíveis, pelo que os fundos foram usados e são para tudo, que não está previsto pelo Ministério de Plano e Desenvolvimento no manual de procedimentos.

#### 6.4.3 Terceira categoria de análise: dicotomia entre política e a técnica na competência dos gestores públicos

Para a percepção dessa dualidade na administração pública moçambicana, partiu-se da questão onde se pretendia dos gestores públicos representantes do GII saber se são membros de partido, dos quais 88% disseram sim e 9,4% de respondentes disseram não, tabela 16. Foi importante a colocação dessa questão, porque deu para perceber o nível de instrumentalização dos gestores públicos. O ser membro de um partido não define ou não lhe dá competência, ou melhor, não é posição que define a competência do gestor público, muito menos lhe dá segurança para permanência como ocupante de cargo de gestor público. Segundo a CRM (2004), no artigo 53, “todos os cidadãos gozam da liberdade de constituir ou participar em partidos políticos. A adesão a um partido político é voluntária e deriva da liberdade dos cidadãos de se associarem em torno dos mesmos ideais políticos” partidários. Mas os respondentes do GII consideram ser uma oportunidade para subir na vida profissional. Q38 diz que *considera importante o gestor a sua filiação no partido no poder, em especial para manter-se no cargo que ocupa*. Enquanto que respondente Q61 diz que *não considera importante a sua filiação em algum partido político, mas infelizmente, quando indigitado para gestor público “impõe-se” a filiação para garantir o suporte político dos atos de gestão*. Surpreendente! Nessa forma de pensar, como o país pode se desenvolver? Com essa corrida para ser membro de partido, permitiu-se chegar à seguinte conclusão de que, para ser “alguém”, ter uma posição de destaque em Moçambique, tem que ser membro e principalmente da FRELIMO, é uma oportunidade para ter cargo de destaque e, em contrapartida, ser reconhecida a sua competência.

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Sim	205	88,0	88,0	88,0
Não	22	9,4	9,4	97,4
Sem informação	6	2,6	2,6	100,0
Total	233	100,0	100,0	

Tabela 16: Gestor público membro do partido político.

Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa de campo.

Reconhece-se de Miliband (1970), que a implementação das ações administrativas, e atuação dos servidores do Estado no governo do dia, devem ter, diante do papel do Estado, uma relação direta com os membros dirigentes, o governo e a sociedade, e que a desobediência ao governo em exercício constitui o desacato às ordens do Estado. Precisa-se reconhecer que esses

são princípios ideológicos de que o servidor público precisa se orientar dentro da sociedade, obedecer ao seu dirigente dentro das normas administrativas e das leis que regulam a administração pública. Precisa-se entender que a inserção de política na administração pública constitui um fenômeno político que “se circunscreve à órbita da coisa pública, [...] que, de alguma forma, se vincula à sociedade global. O poder que interessa à ciência política seria aquele mais intimamente relacionado com o Estado, que as suas decisões afetam a sociedade como um todo” diz Ribeiro (2006a, p.173). E ainda tendo em conta a classificação feita por Azambuja (1996), em relação à política, entende-se a atividade política como aquela que orienta ou faz gestão de um governo em relação a certos assuntos de interesse da sociedade civil e o papel do Estado com relação aos outros Estados. Corroborando essa posição Ribeiro (2006a) diz que o poder do Estado é exercido na política, deduzindo-se num contexto de benefício da coletividade, onde as ações do Estado estão em prol da sociedade civil. Estas afirmações surgem para refutar o posicionamento de alguns gestores públicos que se conduzem pelos interesses da minoria.

De novo recorrendo a Miliband (1970), reforça-se de uma forma geral que o constituinte do sistema estatal, os administrativos e os coercivos, buscam assegurar a atuação do Estado na governação vigente, e não o partido político vigente, como muitos gestores públicos procuram dar o significado na relação entre Estado e o partido político, onde o respondente Q7 *considera importante para o gestor público a sua filiação em um partido político, principalmente no poder, pois para mim o partido no poder é que representa o Estado*. Sendo esta uma ação de instrumentalização do servidor público em benefício da minoria, que de certa forma é perniciososa na implementação das políticas públicas, tornando o próprio gestor público, por mais formado, incapaz de agir em conformidade e dentro dos princípios administrativos, como se pode ver nos depoimentos a partir da seguinte pergunta. Nesta forma de agir no governo de Moçambique, estaria a associar-se a visão que tanto Off (1984) e Carnoy (1988) ao citar Off (1976) colocam de forma crítica e rejeitam a atuação do Estado ao serviço de uma minoria capitalista, quando se baseia o Estado em ações instrumentalistas ou de influência, que por sua vez criam limitações dentro da estrutura institucional, ou seja, uma disfunção institucional, falta de soberania das instituições e no âmbito do processos políticos. Nessa perspectiva, corrobora-se também com Miliband(1970), quando coloca que na sociedade não existem classes de interesses, mas, sim, blocos de interesse que são sancionados pelo Estado, e não há um interesse particular que consiga influenciar o Estado. Mas se questiona, e refutando por que, não é o que se verifica na sociedade moçambicana quando se percebe que os blocos de interesse acabam se confundindo com os objetivos do Estado em prol da sociedade, confundindo a atuação do gestor público no âmbito da implementação de políticas públicas e confundindo os princípios ideológicos administrativos para concretização dos objetivos definidos para bem-estar social, quando os mesmos são influenciados pelos princípios político-partidários. Nessa condição, o Estado não tem como sancionar os interesses partidários os chamados “blocos de interesses”, quando se confunde a atuação do gestor com princípios do partido político majoritário, como relataram os gestores públicos.

### **Já teve dificuldades de atuar como gestor público, devido à interferência político partidária? Respondentes GII:**

Apesar de o respondente Q219 considerar que nunca teve dificuldade, porque a sua atuação baseia-se em instrumentos legais, dizendo que *ao tomar decisão fá-lo com base nos*

*dispositivos legais (leis, decretos e diplomas ministeriais), para mim as leis funcionam como árbitro da justiça, a maioria dos gestores públicos relatou:*

*Q33: sim, encontrei dificuldades, pois a nível local em algumas ocasiões a técnica **não prevalece em momentos exatos;***

*Q57: na **elaboração de estatísticas de promoção agrícola há interferência política partidária;***

*Q58: nunca encontrei dificuldade para tomar decisão devido à interferência política partidária, sempre agi em concordância com **dispositivos legais do país e posições do partido no poder;***

*Q61: já encontrei dificuldades para tomar decisões devido à interferência política partidária, **sinto que devia ter tomado decisões técnicas, fundadas em pilares científicos, contudo, foram impostos desvios para satisfazer interesses políticos;***

*Q166 às vezes surgem questões que o técnico é dito, **é demandado para fazer contra a lei para acomodar alguns interesses;***

*Q171 já encontrei dificuldades para tomar decisões e **acabando por satisfazer o que por lei não devia;***

*Q178 tem havido momentos de **tomada de decisões que devido à interferência partidária aparecem limitações;***

*Q202 já encontrei dificuldades para tomar decisões devido à interferência político partidário, **pois eu percebo que é difícil conciliar por vezes questões técnicas dentro de âmbito político partidário;***

**Já foi obrigado a concordar com a ação político-partidária que para si seria mais técnica?**

*Q178: sim, já fui obrigada a concordar com uma ação que na minha a visão seria mais uma resolução técnica, porque há vezes que somos submetidos a concordar com algo que mesmo estando incorreta por causa de hierarquia, sim, mesmo por questões políticas partidárias; como gestor público não sinto com poder de decisão nas questões em que as alternativas escolhidas me são adequado para um determinado problema, porque nem sempre as opiniões que damos são valorizadas.*

*Q195: sim, já fui obrigada a concordar com uma ação que **na minha visão seria mais uma resolução técnica, mas as orientações do partido maioritário são uma ordem;***

*Q221: sim, já fui obrigada, porque **quando é para aplicar a lei nem toda a gente percebe que é para ser aplicada e assumida;***

Esta é a maior preocupação dos pesquisadores, académicos e do cidadão moçambicano, porque se percebe que o país não é incapaz, mas os tomadores de decisão se fazem de esquecidos

dos seus princípios de Estado ao serviço da sociedade, e dos seus princípios na luta contra o colonialismo. Pois, para Santos (2009), o Estado é como gestor, deve ser instrumentalizado para construir uma visão ampla sem exclusão, e em benefício e com o objetivo de atingir a finalidade social. Pelo que se constata no campo de pesquisa, vai de acordo com a visão de Forquilha (2010), em que há dificuldade de distinção entre o Estado e o partido político no poder, colocando-se as ações do Estado a serviço direto do partido no poder. Como se constata nos comentários dos gestores públicos, são ideias instrumentalizadas para satisfação da minoria, pois a política exercida no Estado e no partido político tem finalidades bem diferenciadas. Segundo Azambuja (1996), as ideias partidárias são de uso trivial, ou melhor, do senso comum, em que a sua compreensão visa a comportamentos, intuítos, manobras, entendimentos e desentendimentos dos homens (políticos) para conquistar o poder, ou uma parcela dele, ou um lugar nele: eleições, campanhas eleitorais, comícios, lutas de partidos, etc. Considerando ainda como um conceito erudito, pois política partidária na administração pública constitui a arte de conquistar, manter e exercer o poder.

Esses são fatos que despojam dos gestores públicos os conhecimentos científicos, do profissionalismo, para servir a minoria. Nessas condições, como o país vai se desenvolver? A desorganização interna abre espaço, para alguns países se aproveitarem dessa fragilidade de gestão e da condução do sistema político no GdM para atuarem fora da lei. O resultado se vê nos acordos de cooperação internacional para o desenvolvimento na exploração dos recursos minerais, ao não assegurar, que essas empresas obedeçam à responsabilidade social definida pela ONU que constitui código de conduta que deve ser obrigatório no âmbito de práticas gerenciais.

Portanto, são poucos os que consideram importante a competência do gestor, como Q40, entre outros, que vê a filiação ao partido político como não sendo determinante para a competência do gestor público na administração pública, realçando *que é importante a competência técnica. As situações em que as decisões políticas partidárias interferiram em questões técnicas tornou-se difícil decidir pela tramitação do expediente.* Para Sen (2010), para que haja maior intervenção do cidadão e para o desenvolvimento, é importante que se removam as fontes de privação de liberdade, de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. A partir do momento em que o gestor público age fora das normas administrativas, procurando satisfazer a um grupo sabendo tecnicamente que não está agindo em benefício da sociedade, está sendo conivente na destruição do próprio país.

A partir da visão dos respondentes, está-se em condição de confirmar que a descentralização em Moçambique não constitui um princípio integrador dos diferentes poderes no combate à pobreza. Depois de perceber que os gestores públicos são instrumentalizados, em benefício da minoria na sociedade, tornando a administração pública em Moçambique fragilizada. Constatando-se que existe dificuldade em se estabelecer a distinção entre o papel do Estado e o partido no poder, ou seja, entre partidos políticos. No entanto, o Estado, que devia ser visto como gestor instrumentalizado a serviço da sociedade é gradualmente posto a serviço direto do partido no poder. Com isso, confirma-se a visão de Forquilha (2010).

#### 6.4.4 Quarta categoria de análise: Políticas e alternativas para o desenvolvimento nacional para Moçambique

Segundo as experiências de PPPI no mundo, são descritos sucessos reconhecidos, na economia e a nível social, principalmente na criação de condições para emprego em muitos países que optaram por essa estratégia, destacam os autores Martins e Mesquita (2008), Carneiro e Moreira (1994), e Pasin e Borges (2003). Em Moçambique, diante dos acordos assinados, talvez seja o momento de amenizar o sofrimento das comunidades, por exemplo, na cidade de Matola, o problema de saneamento básico, surtos de malária, casas mergulhadas em charcos, por falta de condições e melhoramento de canais para circulação de água dos lagos. Locais onde muitas famílias abandonam suas casas, porque os quintais se transformam em moita de caniço e focos de mosquitos, como as imagens 6, 7 e 8 se fazem representar. A imagem 6 é representada por indivíduo contratado por alguns moradores nas redondezas para fazer limpeza na vala, de forma que a água encontre a passagem, uma solução e de alívio temporário, mas para alguns moradores são problemas para toda a vida, porque as águas deságuam em outros locais, danificando as casas e deixando famílias convivendo em péssimas condições, como se pode ver na imagem 7.



Imagem 6: Limpeza da vala.  
Fonte: Elaboração própria.



Imagem 7: Casa consumida por moita de caniço<sup>80</sup>  
Fonte: Elaboração própria.



Imagem 8: Passagem de água mal resolvida no Bairro de Fomento.  
Fonte: Elaboração própria.

<sup>80</sup> Imagens extraídas na cidade da Matola–Fomento, 30 de janeiro de 2011



Portanto, como diz o Senhor P10, *Eu não sou do município da matola, sou biscateiro* (pessoa que faz horas extras), *pago por moradores nesta área, quando fica mato eu venho limpar, para a água correr e reduzir os mosquitos. Eles me pagam, mas só neste local.* No caso da imagem 7 acima indicada, quais são as condições em que o proprietário do imóvel tem de atuar como cidadão livre, com liberdade de primeiro usufruir do espaço que tem para poder fazer uma pequena horta, ou qualquer atividade que de certa forma poderia trazer benefícios à família e contribuindo para sua gestão doméstica e de forma indireta poderia contribuir para estabilidade e o seu desempenho como administrador profissional na visão de Santos (2009), comprometido com o desenvolvimento da nação? Dentro das características postas por Sen (2008), que contribuem para o bem-estar social do indivíduo, como a capacidade, oportunidade e funcionamento, neste caso pode-se dizer que os municípios carecem de condições mínimas e de qualidade para que o indivíduo possa viver em liberdade, livre de doenças, porque não existe infraestrutura. Refutando também a visão perspectivada no PARPA 2006-2009, que definia as linhas básicas de atuação: a estabilidade social, segurança dos cidadãos e sua propriedade, e a garantia das liberdades individuais, como condições básicas para o crescimento da economia e de redução da pobreza absoluta, pois, como visto na imagem 7, representa o contrário dos objetivos do GdM, a falta de segurança, na sua propriedade e de liberdade individual, praticamente nas necessidades básicas.

A imagem 9, no município de Tete, demonstra quanto é desagradável ver latrinas mescladas e esgotos desaguando próximo de canais de fornecimento de água para o consumo. Apesar de o entrevistado E08 considerar que estão sendo envidados esforços para controlar a cólera, é importante realçar que, numa situação em que as populações vivem cercadas de poluição hídrica, as populações são suscetíveis a várias doenças para além de cólera. A cólera para este entrevistado constitui o seu discurso favorito na condição de sucesso na boa governação, e as outras epidemias, como amebíase, giardíase, gastroenterite, febres tifoide, malária etc. são doenças pouco controladas, mas favoráveis para aquele ambiente, em que muitas das populações daquele município de Tete vivem em condição deplorável. As crianças são os principais alvos, porque brincam na água que atravessa os quintais, mesclada com a poluição hídrica vinda da morgue do hospital central de Tete. Reconhece o E08, que constitui o objetivo dos municípios, *melhorar o saneamento, e que tem sido feito esforço para melhorar e evitar doenças, mobilizando as comunidades na criação de latrinas, e evitar com que as crianças não brinquem nas águas contaminadas.* Portanto, essa situação é também descrita no relatório da Beta (2011) sobre o saneamento básico no município de Tete.



Imagem9: Latrinas e esgotos mesclados com a canalização de água-de consumo  
Fonte: Elaboração própria



Imagem 10: características da cidade de Tete  
Fonte: Elaboração própria cidade de Tete

Tendo em conta os aspetos teóricos, acabam-se confirmando as limitações que os indivíduos têm para uma vida melhor. Partindo de Sen (2008), a definição de oportunidades é o meio pelo qual o indivíduo dispõe de capacidades de pensar e agir, apelando-se ao Estado para que ofereça condições mínimas para o seu funcionamento, diante das alternativas existentes. O município de Tete aparece como exemplo, das variadas características nas grandes cidades em Moçambique, que não oferecem condições de bem-estar social. O problema de saneamento básico constitui doença crônica em todo o país. O caso de Tete, para além de características físicas da província, que a imagem 10 descreve, limita que qualquer cidadão possa ter condições para construir canais para circulação de água negra, ou seja, de esgoto. Cabendo ao Estado criar infraestruturas próprias para o saneamento básico, devido à incapacidade dos Municípios de proverem grandes investimentos que possam garantir a saúde, educação e serviços de qualidade para a sociedade.

A maioria dos respondentes do GI destacam a fragilidade de atuação no municípios, devido à falta de condições financeiras e de recursos humanos para garantir com integridade os serviços que cabe ao municípios assegurar: saneamento básico, educação, saúde, entre outros serviços de qualidade. Pois os recursos disponíveis são escassos e os municípios não têm capacidade de arrecadar receitas, assim como não têm recursos humanos, segundo realçou o Entrevistado 07:

O desenvolvimento no nível local é feito com muitos improvisos, infelizmente porque é preciso libertar a capacidade e a iniciativa criadora dos municípios. Até aqui, o que tem acontecido, os municípios ficam basicamente amarrados àquilo que chamamos de receitas próprias, que basicamente vêm dos impostos e das receitas que vêm dos mercados, o PERPU, os investimentos autárquicos e fundo de compensação autárquica. Portanto, o que é necessário é que os municípios encontrem outras formas de fazer receitas, porque esses fundos não são suficientes para satisfazer as necessidades existentes, quer em termos de infraestrutura, quer em termos de formação. Um dos calcanhares que nós temos é a questão dos técnicos, há muitos técnicos, mas não têm experiência e formação municipal, e por outro lado têm salários baixos. O leque salarial que nós temos não permite atrair quadros com a competência à altura dos desafios dos municípios. Precisamos fazer certa ginástica no sentido conseguir compensar com outros meios e de outras formas que não seja via salarial, para poder ter quadros para garantir e responder os desafios dos municípios. Por exemplo, no nível de município eu queria quadros minimamente com alguma formação técnica consolidada, mas a maior parte deles trabalha para FGH e na Visão mundial, e lá recebem mais de 40.000,00 mt e aqui no município só posso pagar 20.000 mt e apriori estamos limitados (E07, 2012).

Segundo o depoimento do E07, além da falta de recursos humanos com formação, infraestruturas e falta de recursos financeiros, os municípios se deparam com os salários baixos para os gestores públicos. Como se pode ver, o salário dos gestores públicos também constitui um dilema, que também pode ser um dos fatos que conduz a gestão na administração pública ao insucesso na implementação de políticas. Vê-se na tabela 17 que a média salarial não ultrapassa os 20.000,00Mt que são aproximadamente 700,00 dólares correspondentes a aproximadamente 1.540,00 reais, contra os salários fornecidos pelas organizações não governamentais, em que, com a mesma formação acadêmica, se pode atingir 40.000,00 Mt, na razão de 3.080,00 reais. Esse contraste faz com que os gestores passem a trabalhar para as ONGs. Segundo os relatos dos gestores públicos, os seus salários, na tabela 17, mais 31,8% possuem salários no intervalo de 9.000,00 a 11.000,00 Mt, enquanto 24,9% têm acima de 11.000,00Mt, e os salários mais baixos em 10,7%, com o salário de 5.000,00 Mt. Portanto, o salário não é motivacional para o quadro de gestor público em Moçambique, apesar de esses salários terem adicionais de alguns benefícios

em subsídios, mas não são salários que motivam os gestores públicos, contribuindo para que os mesmos optem por organizações não governamentais.

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	até MZM\$ 5.000,00	25	10,7	10,7	10,7
	de MZM\$5.001,00 a 7.000,00	35	15,0	15,0	25,8
	de MZM\$ 7.001,00 a 9.000,00	25	10,7	10,7	36,5
	de MZM\$ 9.000,00 a 11.000,00	74	31,8	31,8	68,2
	acima de MZM\$ 11.000,00	58	24,9	24,9	93,1
	Sem informação	16	6,9	6,9	100,0
	Total	233	100,0	100,0	

Tabela17: Faixa salarial dos gestores públicos- GII.

Fonte: Elaboração própria.

Reconhece-se a falta de infraestrutura, mas se percebe, a partir do campo de pesquisa, que a estrutura ambiental poderia ser aproveitada para garantir a beleza dos municípios, e dela fazer o turismo, como meios de compensar os orçamentos considerados insuficientes. Porque o país tem história, estrutura natural, cultural, que poderiam ser aproveitadas para o turismo e como fonte de receita. O exemplo da Cabeça do Velho, em Chimoio, o mercado municipal de Pemba, construído em 1940 na cidade velha (imagem13), que poderia ser um mercado modelo de atração turística, mas é um patrimônio histórico em ruína. O exemplo mais prático são as montanhas em pleno município de Nampula, como descreve a imagem 11, a destruição do meio ambiente, onde não se encontrou, no campo de pesquisa, o motivo plausível da destruição dessa montanha em plena cidade de Nampula, se não a informação dos moradores e os que coletavam e destruíam com picareta a montanha que é para efeito de construção de casas. Como dizia um jovem, *qualquer um pode partir, mas nós partimos e vendemos para as pessoas que querem construir suas casas*. Portanto, no local encontraram-se latas contendo pedras da montanha. Falar do município de Nampula é falar de outros, como o município de Tete, com excelentes espaços turísticos, que poderiam ser aproveitados para turismo marítimo, caso específico da imagem 12, onde está a ponte Samora Machel, com a vista espetacular para Matundo, do outro lado da margem, onde a sua marginal precisaria de tratamento, para efeito de turismo nacional e internacional, mas toda a margem está tomada de moita de caniço, contribuindo para incubar mosquitos, causadores da malária. Assim como o distrito de Tsangano, que apresenta características naturais que lhe dão vantagens econômicas, turísticas e culturais (LENSO, 2008).



Imagem 11: Montanha destruída no município de Nampula para extrair pedra para construção  
Fonte: Elaboração própria.



Imagem 12: Ponte Samora Machel liga Município de Tete e Matundo.  
Fonte: Elaboração própria



Imagem 13: Patrimônio municipal de Pemba, mercado de 1940  
Fonte: Elaboração própria

Segundo o entrevistado E09 realça, *os fundos disponibilizados pelo Estado superam as receitas produzidas aos municípios, e por isso ainda precisamos muita ajuda do Estado porque os municípios são incapazes, há poucos investimentos no local, procuramos incentivar os investidores locais, mas há pouca coparticipação.* Aí se questiona se o orçamento do Estado supera as receitas próprias, porque, nos municípios considerados com autonomia, não tomaram iniciativa para explorar o que tem de valioso. Diante desse depoimento do entrevistado E09, a pouca coparticipação de investidores pode estar por de trás da falta de segurança, que os próprios governos locais fazem transparecer na sua gestão do local. A falta de seriedade, com isso, afasta ou intimida os investidores. Essa afirmação surge porque, no campo de pesquisa, a pesquisadora presenciou atos envolvendo MCL e representantes do Estado no posto administrativo no sul do país. Em que o MCL é intermediário no negócio de terrenos, para as pessoas interessadas em investir, ou para aquisição de terreno para a construção de moradia, em razão do seu regresso, conforme disse o MCL:

*São camaradas, eles tiveram medo de entrar, quando te viram sentada, e perguntaram quem era! Eu tranquilizei, na verdade vinham coletar os pagamentos feitos de terrenos..., eu ganho 10% por cada venda de terreno (16h 30m do dia 07- 02 -2013).*

Consultado o gestor daquele município, disse E11 “*a terra não se vende é propriedade do Estado há procedimento próprio para aquisição de terrenos*”. De fato, segundo a CRM, (2004), no artigo 109, a terra é propriedade do Estado, e não deve ser vendida, ou por qualquer outra forma alienada, nem hipotecada ou penhorada. Nessas condições, por mais haja interesse por parte de investidores, sejam eles nacionais ou estrangeiros, a falta de seriedade de alguns gestores públicos contribui para que os objetivos do Governo não sejam alcançados.

Dentro dessas limitações dos municípios, pode-se comparar com a experiência brasileira no processo de municipalização, apesar de ser um Estado federativo, mas os depoimentos dos entrevistados conduzem aos mesmos obstáculos apresentados por Abrucio (2001). Primeiro, o fato de a maioria dos municípios não ter como se autossustentar, mesmo recebendo repasses do orçamento do Estado, as desigualdades e a heterogeneidade que inviabilizam o sistema de municipalização autárquico. O segundo obstáculo se resume pelo desnível entre os governos locais, tanto na configuração administrativa, como política, falta de técnico com capacidade para conduzir os destinos da sociedade, de poder resolver os problemas e conduzir políticas públicas. Mas insere-se nessas limitações o terceiro obstáculo, constatado no campo de pesquisa, diante de algumas políticas para a redução da pobreza, que as deliberações não contribuem para a aproximação do cidadão moçambicano, dentro da perspectiva dos discursos presidenciais de unidade nacional. O manual de procedimento do Ministério de Planificação e Desenvolvimento contribui para inviabilizar não só sistema de governação local, assim como a unidade nacional, quando limita o campo de investimento dos indivíduos com o FDD e o PERPU, ao destacar que as atividades a serem implementadas devem empregar a população local. No campo de pesquisa constatou-se discriminação, exclusão e preconceitos, como foi relatado na segunda categoria de análise, fugindo aos objetivos da unidade nacional. Portanto, o papel do Estado é de extrema relevância na busca de alternativas como as PPPI, como realça Castel-Branco (2011), que a renegociação de contratos de mega projetos será um propósito para aumentar as receitas fiscais, assim como para integração do cidadão no mercado de trabalho, pela incapacidade de os próprios municípios encontrarem alternativas para se superarem.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O resultado desta pesquisa permitiu concluir, a partir de quatro, categorias consideradas importantes para reduzir a pobreza, se não a sua erradicação, se tomada em consideração pelos *decision and policy maker's* na sua inteira concepção de definição de políticas públicas:

A primeira categoria é sobre a descentralização coadunada com os princípios democráticos, na implementação de estratégia de atuação dos poderes locais em prol de redução da pobreza. Diante da concepção das características de um Estado unitário, o poder é visto como centralizador, em que os governos locais dispõem de menos autonomia. No entanto o poder que em Moçambique desenvolve-se é de caráter centralizador, e a inserção de descentralização, não é combinada à democracia, dificilmente os governos locais têm autonomia, segundo constatou-se no campo de pesquisa:

- a falta de transferência de competências na gestão de políticas sociais;
- a implementação da descentralização em Moçambique é feita com timidez, pois se constatou que nem todos os municípios têm transferência de competências nas políticas sociais (educação e saúde, etc.);
- a descentralização é vista como uma ação cosmética, que visa influenciar os chefes tradicionais, muitas vezes analfabetos, a se identificarem com as soluções propostas, que muitas vezes contribuem para exclusão social, por serem decisões previamente elaboradas, cabendo ao líder de opinião influenciar os restantes membros da comunidade.

Apesar de se reconhecer as concepções de um Estado unitário, como está pautado pela democracia, propõe-se, para maior participação na implementação da descentralização e das diferentes políticas para combate à pobreza, que os representantes sejam eleitos, pelos seus representados, para garantir maior confiança e transparência na implementação das políticas sem exclusão social, assegurando maior abrangência.

A segunda categoria recai sobre as políticas públicas como um PDN, como uma projeção macro para o desenvolvimento nacional. De onde se constatou que a considerada Agenda 2025, não obedeceu ao que os teóricos destacam como uma visão estratégica da nação, ao se constatar que o Estado:

- não teve em conta a auscultação dos anseios da sociedade (sociedade coletiva e individual);
- a não intervenção inter-multidisciplinar na definição de políticas para a redução da pobreza em Moçambique;
- a não responsabilização dos administradores profissionais;
- falta de comprometimento da execução desse projeto no nível nacional;
- falta de estudos de viabilidade para implementação das políticas, caso específico do FDD.

Como resultado, várias ações foram implementadas sem condições prévias atendidas nas comunidades:

- a) falta de gestão hídrica;
- b) falta de estradas adequadas;

- c) falta de condições de armazenamento, ou seja, modernização de celeiros para evitar pragas;
- d) faltas de estratégias de escoamento da produção;
- e) falta de tecnologia que pudesse garantir a transparência para aquisição de fundo e dos reembolsos;
- f) falta de estratégias e rigor na disseminação dos objetivos do GdM sobre os FDD e PERPU, tanto para os gestores públicos como para as comunidades locais.

No campo de pesquisa constataram-se desvios de aplicação porque os gestores diziam que os projetos não estavam claros e o não reembolso dos fundos por parte da população, sendo considerado agradecimento pelo voto. No âmbito da atribuição de fundo, os gestores públicos perdem a oportunidade de atuar como gestores profissionais, com capacidade técnica de avaliar e de escolher projetos que se adequam à realidade da localidade, porque temem contrariar a vontade dos MCL, MCD, MCP, por estes serem considerados de confiança do Governo, como resultado os projetos aprovados não vão ao encontro do previsto no manual de procedimento. Aceitando projetos, por exemplo, de venda de combustível colocando em risco as comunidades, e as próprias famílias, e colocando crianças com idade escolar para comercializar combustível, nas ruas, assim como não é elegível nesses projetos a venda de bebidas e compras no exterior.

Como proposto nesta categoria e partindo do princípio de que o GdM definiu para 2011 e 2014 o PARP, e para os futuros projetos para o combate à pobreza e para o desenvolvimento de Moçambique, que seja vista a pobreza no âmbito multidimensional, inserindo numa tríade entre pobreza absoluta, relativa e subjetiva, segundo a figura 11, realçada no final do eixo, acreditando que assim poderá se compreender a pobreza dentro de vários fenômenos, como: migração, que foi fenômeno da guerra e também influenciada pela abertura das fronteiras na África Austral; a questão da feitiçaria, que é um fato real nos países africanos, que impacta na atuação dos gestores públicos na compreensão de fenômenos no seu modo de vida. Acreditando-se que, com a inserção de antropólogos, sociólogos e outros ramos de conhecimento científico, poderá se entender a pobreza e definir-se estratégias adequadas para cada tipo de pobreza no local. Assim como se pode entender outros fatores, como a instrumentalização dos gestores públicos, quando se percebe que se confunde o papel do Estado e dos partidos políticos ao se influenciar a implementação das políticas em benefício da minoria partidária "blocos de interesse". Portanto, a visão multidimensional permitirá, no campo de ação, uma abordagem articulada com as diferentes instituições, projetando-se os objetivos do GdM em relação aos investimentos internacionais, caso específico da questão de recursos minerais, avaliando, controlando o quanto antes os projetos a serem implementados para o benefício das comunidades, como meio eficaz de evitar a irresponsabilidade social de algumas empresas estrangeiras com interesses unilaterais, a exemplo do que acontece na província de Tete, em que os nativos são marginalizados em seu benefício. Responsabilizar os gestores de forma a garantir que os objetivos do Governo sejam os destinos desejados pela comunidade. Dando uma vida melhor, com infraestruturas de qualidade, e sua inserção no mercado de trabalho, com educação de qualidade, hospitais, segurança, transporte, água, saneamento básico. Acreditando-se que, com uma ação articulada, pode-se combater as ações indesejáveis na intervenção com os investidores privados estrangeiros. Mas tudo depende da vontade do Estado em aceitar ser instrumentalizado, mas em benefício da sociedade e a partir da projeção de Projeto de Desenvolvimento Nacional para alcance dos objetivos, sem exclusão.



Figura 11: Visão Multidimensional de pobreza.

Fonte: Elaboração própria a partir de Silvia (2009), Rocha (2006) e Salama e Destremau (2001).

A terceira categoria incide sobre a competência dos gestores públicos na administração pública, que na sua essência é influenciada pelos grupos de interesse, na qual os padrões de relações de trabalho mudam em decorrência dessa competitividade desleal, construindo, desse modo, espaço para ações político-partidárias na gestão pública que não refletem os objetivos do Governo de finalidade social.

Feita a pesquisa de campo constata-se a necessidade de:

- a) Redução dos cargos de confiança, e integração de gestores públicos com formação superior, com visão generalista para atender às necessidades da sociedade, tendo em conta o conhecimento científico, capazes de interagir, com as comunidades diante do conhecimento no senso comum, visando atingir os resultados com eficiência;
- b) Redução dos conflitos político-partidários na definição das políticas públicas, assim como na sua gestão;
- c) Que o Estado moçambicano seja capaz de sancionar interesses partidários “blocos de interesse” na administração pública de forma que o gestor público atue com transparência em benefício do cidadão;
- d) Alocação de políticas para a redução da pobreza, com o intuito de atender ao cidadão que está no município e não em benefício do município do partido X ou Z.

Portanto, neste estudo se pode dizer que a competência política devia ser vista num âmbito mais amplo, com capacidade de negociação e resolução de conflitos nas organizações, na sociedade no geral, em prol da finalidade social como um todo. Foi visto no campo de pesquisa



que os gestores públicos atuam no âmbito político partidário como uso “trivial”, que visa a comportamentos (dos políticos) para conquistar o poder, refletindo o poder de campanhas eleitorais em lutas de partidos políticos, em contraste com o bem-estar social. Chega-se a essa conclusão porque os gestores públicos se interessam pela filiação nos partidos políticos, não para contribuir e conduzir num bom tom os destinos do país, mas para assegurar a sua posição como gestor público, para ter sucesso na carreira ter destaque na vida profissional, em contrapartida alienando-se em princípios que não garantem estabilidade social na sociedade. Na medida em que os mesmos reconhecem terem agido, ou agem de acordo com a vontade do poder político em destaque como partido de maioria parlamentar, porque representa o Estado, e porque temem represálias, caso haja descumprimento da vontade político-partidária, reinando com isso um ambiente de tensão nos gestores públicos.

Finalmente, a última categoria foi conduzida como proposta de inserção de Parcerias-Público-Privadas em Infraestrutura (PPPI), como modelo que pode de certa forma reduzir a dependência de Moçambique frente às ajudas externas e de suposta cooperação internacional para o desenvolvimento, que na sua essência se traduzem na dependência do país a essa intervenção externa sem retorno para as comunidades locais. Ao mesmo tempo, esse modelo poderia conter o ímpeto antissocial, perante a intervenção do Estado, junto aos investimentos estrangeiros, para o benefício das comunidades locais, como o primeiro alvo no processo de intervenção estatal. Essa PPPI perspectiva-se dentro da impossibilidade ou da incapacidade de os municípios gerarem receitas, e assegurar investimento para garantir infraestrutura de qualidade de saneamento básico, água, transporte, estradas, educação de qualidade e maior empregabilidade dos cidadãos. A proposta emerge das experiências implementadas em alguns países desenvolvidos, em desenvolvimento e em emergentes onde os seus resultados foram satisfatórios, porque permitiu alcançar o que os seus Estados não podiam ter como benefício de qualidade de vida para os cidadãos.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. In: HOFMEISTER, Wilhem; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (Org.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, p. 95-105, 2001.

\_\_\_\_\_. Reforma Política e Federalismo: Desafios para a Democratização Brasileira. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (Org.). *Reforma Política e Cidadania*. 1ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003, v. 1, p. 225-265.

\_\_\_\_\_. Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições nos anos FHC. Texto digitado, 2004.

\_\_\_\_\_. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 401-20, mar./abr. 2005.

\_\_\_\_\_. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. “Finanças públicas, democracia e accountability”. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (org.). *Economia do setor público no Brasil*. São Paulo: Elsevier, 2004, p. 75-102 (ISBN 85-352-1530-1).

ALTHUSSER, Louis. *Aparelhos Ideológicos de Estado: nota sobre os aparelhos ideológicos de Estado*: Rio de Janeiro. Edições Graal, 2ª edição. 1985.

ANGOP PR. Guebuza adverte para riscos de venda informal de combustível. Disponível em: <[http://www.portalangop.co.ao/motix/pt\\_pt/noticias/africa](http://www.portalangop.co.ao/motix/pt_pt/noticias/africa)>, publicada no dia 06-08-2012 13h41min. Acesso em: 22 de dezembro de 2012.

AMARAL, R. et al. *Políticas públicas: conceitos e práticas*. Belo Horizonte: SEBRAE/MG, (Série Políticas Públicas, 7), 2008.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

ANFP. Sua Excelência o Presidente da República apela à Valorização das Conquistas. *BOLETIM INFORMATIVO*. Boletim Interno Periodicidade: Mensal Maputo, aos 25 de Junho de 2006 3ª Edição. Ano I Editado: Centro de Documentação e Informação de Moçambique – CEDIMO.

AFRIMAP. *Moçambique: Democracia e Participação Política*. Um relatório publicado pelo AfriMAP e pela Open Society Initiative for Southern Africa, 2009.

AWEPA. *Boletim sobre o processo político em Moçambique*. Maputo: CIP e AWEPA, n. 39, 10 jun. 2009.

ARRETCHE, Marta T. S. Relações federativas nas políticas sociais. Educ. Soc., Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, setembro, 2002. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>.

\_\_\_\_\_. O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas? Artigo a ser publicado na Revista Brasileira de Ciências Sociais, no. 31, 1996.

\_\_\_\_\_. POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: descentralização em um Estado federativo. REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS-RBCS. Vol. 14, no 40, junho/99.

ARAUJO, Emilio. Possibilidades de Redução das Desigualdades Educacionais em Estados Federais e Unitários: Brasil e Chile. Jornal de Políticas Educacionais, n° 3, p. 01-16, janeiro-junho de 2008.

AZAMBUJA, D. Introdução à ciência política. 10. ed. São Paulo: Globo, 1996.

BARRETO, A. A grande obra e a administração pública. Lisboa: Ordem dos Engenheiros, 2007. (Intervenção do conferencista convidado do Dia Nacional do Engenheiro).

BENTHAM Jeremy. Uma introdução aos princípios da moral e da legislação. 2a edição. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

BERGUE, T. S. O cargo efetivo de gestor público na administração municipal: formação, atribuições e conflitos de competências. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA-ENAPG, 4., Salvador. Anais... Salvador, 2008.

BETA-DANE. Nova ponte de Tete sobre o rio Zambeze e acessos imediatos. Estudos de impacto ambiental entre Tete e Benga, Vol. 1, 2011.

BETTO, Frei. A fome como questão política. Estudo. Av., vol. 17, n° 48. São Paulo, May/Aug. 2003.

BOBBIO, N. Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

BONIS, D. F. de. O dirigente público como categoria analítica: um exercício de definição. São Paulo: EAE, 2008.

BRANDÃO, H. P.; GUIMARÃES, T. de A. Gestão de competências e gestão de desempenho: tecnologia distinta o instrumento de um mesmo construto? RAC, v. 41, n. 1, p. 8-15, jan./mar.2001.

BUCCI-GLUCKMANN, Christinne. Gramsci e o Estado: por uma teoria materialista da filosofia. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

BUSS, P. M. Promoção da Saúde e Qualidade de Vida. Rio de Janeiro: ENSP, 35 p. (Original entregue para publicação na Revista Brasileira de Saúde Coletiva da Abrasco). Comissão

Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1987). Nosso Futuro Comum. Rio de Janeiro.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública à gerencial. Revista do Serviço Público, Cidade, v. 47, n. 1, p. 7-29, jan/abril 1996.

\_\_\_\_\_. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. 7. ed. São Paulo: Editora, FGV, 1999.

CADERNOS DA OFICINA SOCIAL. Desenvolvimento local 3. Rio de Janeiro: Oficina Social, 2000.

CAMBAZA, Virgílio. A Terra, o Desenvolvimento Comunitário e os Projetos de Exploração Mineira Estudos Sociais e Econômicos (IESE). Boletim nº 14, 04 de julho de 2006.

CALDAS, M.; FACHIN, R. Paradigma funcionalista: Desenvolvimento de teorias e institucionalismo nos anos 1980 a 1990. Revista de Administração Contemporânea, Vol. 45, no 2, abr./jun. 2005. Junho de 2009

CARVALHO, Amélia Cristina; VIEIRA, Milano Falcão. Organizações, Cultura e desenvolvimento local: a agenda de pesquisa do Observatório da Realidade Organizacional. Recife: EUFEPE, 2003.

CARNOY, Martin. Estado e Teoria Política. São Paulo, 2a edição. Campinas: Papyrus, 1988.

CAROTHERS, Thomas. The end of the transition paradigm. Journal of Democracy. The Johns Hopkins University press and the national endowment for democracy, 2002.

\_\_\_\_\_. The “Sequencing” Fallacy. Journal of Democracy, Volume 18, Published by The Johns Hopkins University Press, n. 1, p. 12-27, January 2007.

CARNEIRO, Fontainha; MOREIRA, Terezinha. A parceria pública privado na infraestrutura econômica. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, dez. 1994.

CASTEL, Robert. Metamorfoses da questão social. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

CASTEL-BRANCO. Moçambique: Perspectivas Econômicas [Mozambique Economic Perspectives]. Faculty of Economics of the Eduardo Mondlane University and Friedrich Ebert Foundation: Maputo, 1994.

\_\_\_\_\_. Pode um “Estado de Desenvolvimento” ser Construído em Moçambique? Uma Nota de Pesquisa para uma Abordagem de Economia Política. II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Econômicos (IESE). “Dinâmicas da Pobreza e Padrões de Acumulação Econômica em Moçambique”. Grupo Temático III: Estado, sociedade, governação local e desenvolvimento Maputo, 22 e 23 de abril, 2009a.

\_\_\_\_\_. Dependência de Ajuda Externa, Acumulação e Ownership. Cadernos IESE, n.º 7, 2011.

CKAGNAZAROFF, B. I. Reforma gerencial e o poder do gesto público: ator de mudanças ou de resistência? In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA, 7, Lisboa, Portugal, Anais... Lisboa, Portugal, 2002.

CHANLAT, Jean-François. O gerencialismo e a ética do bem comum: a questão da motivação para o trabalho nos serviços públicos. In: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración pública, Lisboa: Anais. CLAD, 2002, p. 1-9.

CHICHAVA, José. A importância da formação em serviço na administração pública moçambicana: a visão do ISAP 2002. Disponível em: <<http://www.isap.gov.mz>>. Acesso em: jan. 2013.

CHICHAVA, A.; FARIA, F. Descentralização e cooperação descentralizada em Moçambique. Apoio da Comissão Europeia, out. 1999.

CHICHAVA, Sergio. “Por que Moçambique é pobre?”. Uma análise do discurso de Armando Guebuza sobre a pobreza. Conference Paper Nº19. II Conferência IESE “Dinâmicas da Pobreza e Padrões de Acumulação Económica em Moçambique”, Maputo, 22 a 23 de abril de 2009.

CODES A. L. M. A trajetória do pensamento científico sobre pobreza: em direção a uma visão complexa. Brasília, abril de 2008.

COSTA, João B. Araujo. A RESSIGNIFICAÇÃO DO LOCAL: o imaginário político brasileiro pós-80. SÃO PAULO EM PERSPECTIVA, v. 10, n. 3, 1996.

CISTAC, Gilles. Manual de Direito das Autarquias Locais. Editora Livraria Universitária, Universidade Eduardo Mondlane, 2001.

CIRESP - COMISSÃO INTERMINISTERIAL DA REFORMA DO SECTOR PÚBLICO. Estratégia global da reforma do sector público. Maputo, 1990.

CODATO, Nervo Adriano; PERISSINOTTO, Renato Monseff. O Estado como instituição. Uma leitura das “obras históricas” de Marx. In: Marxismo comociência sócia. Curitiba: Ed. UFPR, 2011.

CUNHA, E. P.; CUNHA, E. S. M. Políticas públicas sociais. In: CARVALHO, A. A. et al. (Org.). Políticas públicas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

CRM, Constituição da Pública de Moçambique. Aprovada pela Assembleia da República, aos 16 de Novembro de 2004.

DANIEL, Celso. Poder local no Brasil urbano. Revista Espaços & Debates. São Paulo: Cortez, n. 24, p. 26-39, 1988.

DECRETO 15./2000. Publicado no Boletim da República de Moçambique de 20 de junho 2000, I série, número 24.

DECRETO nº 11/2005. Publicado no Boletim da República de Moçambique de 10 de junho 2005, I série, número 23, 2º Suplemento.

DEGNBOL-MARTINUSSEN, John; ENGBERGPEDERSEN, Poul. AID Understanding international development cooperation. Londres; New York: Zed Books, 2003. Disponível em: <[www.gettextbooks.com/isbn\\_9781842770399.htm](http://www.gettextbooks.com/isbn_9781842770399.htm)>. Acesso em: 11 de janeiro de 2013.

DIXON, J.; KOUZMIN, A.; KORAC-KAKABADSE, N. Managerialism - Something Old, Something Borrowed, Little New: Economic Prescription Versus Effective Organizational Change in Public Agencies. International Journal of Public Sector Management, Vol. 11, n. 2/3, 1998, p. 164-187, MCB University Press. Disponível em: <[www.emeraldinsight.com/0953-4814.htm](http://www.emeraldinsight.com/0953-4814.htm)>. Acesso em: 26 de Julho de 2011.

DRUCKER, Peter. A prática da administração de empresa. 4. ed. Rio de Janeiro: Pioneira, 1981.

DUNLOP, Judith. From Democracy to Good Management? University of Western Ontario. Disponível em: <<http://journals.cambridge.org>>. 2010. Acesso em: 23 Sep. 2011.

ESCOBAR, Arturo. El “postdesarrollo” como concepto y práctica social. En: DANIEL MATO (COORD.), POLÍTICAS DE ECONOMÍA, AMBIENTE Y SOCIEDAD EN TIEMPOS DE GLOBALIZACIÓN. Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, p. 17-31.

ESTACHE, Antonio. PPI partnerships vs. PPI divorces in LDCs (or are we switching from PPPI to PPDI?). World Bank and ECARES (Université Libre de Bruxelles), October 2004.

ENGELS, Friedrich. A origem da família, da propriedade privada e do Estado. 16a Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

FADUL, Élvia; SOUZA, A. R. Políticas de reformas da administração pública brasileira: uma compreensão a partir de seus mapas conceituais. In: ENCONTRO NACIONAL DE ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO - ENAPAD, 29, 2005. Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: ANPAD, 2005.

FERLIE, Ewan et al. A nova administração pública em ação. Brasília: UNB, 1999.

FISCHER, Tânia. Poder local: um tema em análise. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 4, p. 105-113, 1992.

FLEURY, Tereza Leme Maria. Gerenciando diversidade cultural: experiências de empresas. Brasileira RAE, São Paulo, v. 40, n. 3 p. 18-25, jul.-set. 2000.

FORQUILHA, S. Cadete. Governação distrital no contexto das reformas de descentralização administrativa em Moçambique: lógicas, dinâmicas e desafios. In: DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE IESE, 2010. Disponível em: <[www.iese.ac.mz](http://www.iese.ac.mz)>. Acesso em: 22 Jan. 2012.

FRANCISCO, Antonio. Por que existe o PARP em Moçambique? Semanário Canal de Moçambique – Parte 1, p. 16-18 a 25.04.2012. Disponível em: <[www.iese.ac.mz](http://www.iese.ac.mz)>. Acesso em: 12 Set. 2012.

FREI BETTO. A fome como questão política. *Estud. Av. online*, vol. 17, n. 48, p. 53-61. ISSN 0103-4014. Disponível em: <<http://dx.doi.org>>. 2003.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes a práticas da análise de políticas públicas no Brasil. Florianópolis, 1999. Disponível em: <[www.sociologia.ufsa.br](http://www.sociologia.ufsa.br)>. Acesso em: 31 nov. 2000.

GABAS, Jean-Jacques. Os países emergentes e a cooperação internacional. Salvador: Editora UFBA, 2010.

GIMENEZ, M. Denis. Políticas de emprego no Século XX e o significado da ruptura neoliberal. 1ª edição. São Paulo: Annablume; Unisal, 2003.

GUIMARÃES, M. C. L. O Debate sobre o desenvolvimento de Políticas Públicas: Um balanço neoliberal. *Revista Organização & Sociedade, RSO*, v. 9, n. 23, 2002.

GRAMSCI, Antonio. Maquiavel, a Política e o Estado Moderno, 6. Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988.

GOMES, F. Guedes. Conflito social e welfare state: Estado e desenvolvimento social no Brasil. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 201-36, mar./abr. 2006.

HANLON, Joseph. Basta dar dinheiro aos pobres. In: *Proteção social: abordagens, desafios e experiências para Moçambique*. Comunicações apresentadas na II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Econômicos. Edição IESE. Editor executivo: Nelson Saúte/Marimbiq, 2009.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. 6. ed. São Paulo: Loyola, 1996.

\_\_\_\_\_. *O novo Imperialismo*. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

HAMILTON, Alexandre. *O federalismo, por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984.

HIRST, M. R. Soares de Lima. *Brasil, Índia e África do Sul: Desafios e oportunidades para novas parcerias*. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

HIRSCH, Joachim. *Teoria materialista do Estado: processo de transformação do sistema capitalista de Estado*. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, J. M. Brasiliense. Federalismo na Alemanha e no Brasil. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2001.

HUGHES, Owen. E. Public management & administration: an introduction. 2. ed. New York: Australian Politics, 1998.

IMF. Document of International Monetary fund and not for public use: Republic of Mozambique - request for the third annual arrangement under the enhanced structural adjustment facility. November 11, 1992. Disponível em: <<http://www.opac.ashx>>. Acesso em: 28 de Setembro de 2012.

IFPRI. Facing the Development Challenge in Mozambique: An Economywide Perspective, research report 126-2002. Disponível em: <<http://pdf.usaid.gov>>. Acesso em: 28 de Setembro de 2012.

IVO, B. L. Anete. O paradigma do desenvolvimento: do mito fundador ao novo desenvolvimento. Caderno CRH, Salvador, v. 25, n. 65, p. 187-210, Maio/Ago. 2012.

JOSSIAS, Elísio. Autoridades locais em Moçambique: dinâmicas e processos de sua articulação. Trabalho apresentado no VIII Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais, Coimbra (2004).

JUNQUILHO, Gelson S. Nem “burocracia” nem “orgânico”: o gerente “caboclo” e os desafios do Plano Diretor de Reforma do Estado no Brasil. In: ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS, 2, 2002. Recife. Anais... Recife: Observatório da Realidade Organizacional PRPPAD/UFPE ANPAD, 2002.

KRAYCHETE, Elsa Sousa. O lugar das organizações não governamentais no entrecruzamento entre as noções de desenvolvimento e cooperação internacional. Caderno CRH, Salvador, V. 25, n. 65, p. 251-258, Maio/Ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento e cooperação internacional. Caderno CRH, Salvador, V. 25, n. 65, p. 251-258, Maio/Ago. 2012.

LANCASTER, Carol. Foreign aid diplomacy, development, domestic politics. Chicago: University of Chicago Press. 2007. Disponível em: <<http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/rezensionen/>>. Acesso em: 10 de Janeiro de 2013.

LALOIRE, Marcel. Que é o mínimo vital? In: ANÁLISE SOCIAL, Lisboa, v. 5, n. 19, p. 373-382, 1967.

LAURICIANO, Gil; WATERHOUSE, Rachel. Contexto político e institucional da proteção social em Moçambique. In: PROTEÇÃO SOCIAL: ABORDAGENS, DESAFIOS E EXPERIÊNCIAS PARA MOÇAMBIQUE. Comunicações apresentadas na II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Econômicos. Edição IESE. Editor executivo: Nelson Saúde/Marimbiq, 2009.



LEAL et al. Desenvolvimento: Um conceito multidimensional. Desenvolvimento regional em debate, ano 2, n. 1, jul. 2012.

LEI n° 2/97, de 28 de maio de Assembleia República de Moçambique, 1997.

LEI n° 6/2007, publicada no Boletim da República de Moçambique, I Série, Número 6, sexta-feira, 09 de Fevereiro de 2007.

LEI n° 8/2003, Boletim da República de Moçambique, 2003.

LIPIETZ, Alain. Miragens e milagres: Problemas da industrialização no terceiro mundo. São Paulo: Nobel, 1988.

LOURENÇO, V. Alberto. Entre Estado e Autoridades Tradicionais em Moçambique: Velha Aporia ou Novas Possibilidades Políticas? Res – Publica: revista lusófona de ciência política e relações internacionais, 2007, 5/6, p. 195-207.

MADUREIRA, César. O estatuto do pessoal dirigente: confiança política ou profissionalização? In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA, 8, 2008. Buenos Aires. Anais... Buenos Aires, 2008.

MAE. Perfil do Distrito de Nicoadala Província de Zambeze. Edição 2005.

MANOR, James. Promessa e as instituições de descentralização. Maputo: Editora José Cuambe e Bernhard Weimerb, 1998.

MARTINS, H. F. Em busca de uma teoria da burocracia pública não-estatal: política e administração no terceiro setor. Rev. adm. contemp. RAC, v. 2, n. 3, p. 109-128, set./dez. 1998.

\_\_\_\_\_. O plano e gestão pública para um Brasil de todos: em busca de uma nova geração de transformações da gestão pública. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA, 8, 2003. Panamá. Anais... Panamá, 2003.

MARTINS, Ricardo S.; ARLAN, Mendes M. Desafios logísticos às redes de negócios no Brasil: o que podem as parcerias público-privadas (PPPs)? RAP, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 735-63, jul./ago. 2008.

MARX, Karl; ENGELS, F. O Manifesto Comunista. Tradução de Maria Lúcia Como. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

MARX, Karl. Formações Econômicas Pré-Capitalistas. 2ª edição, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

\_\_\_\_\_. Contribuições à Crítica da Economia Política. 2ª edição. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2008.

\_\_\_\_\_. Grundrisse: manuscrito econômico de 1857-1858, esboços da crítica da economia política. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2011.

MELO, L. O. C. M. et al. Gerenciais em ação: singularidades e delineaes do trabalho gerencial. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

\_\_\_\_\_. Gerente do setor público e privado face a face com a adoção de novas tecnologias nas organizações: análise e proposições. In: ENCONTRO NACIONAL DE ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO. Anais... Rio de Janeiro: ANPAD, 1999.

MELO, M. C. de O.; TEODÓSIO, A. dos S. de S. Parceria: novas exigências para os gerentes do setor público e desafios para sua formação. In: ENCONTRO NACIONAL DE ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO - ENAPAD, 2000. Belo Horizonte. Anais... Belo Horizonte: ANPAD, 2000.

MENESES, M. Paula. Poderes, direitos e cidadania: O 'retorno' das autoridades tradicionais em Moçambique. Revista Crítica de Ciências Sociais, n. 87, Dezembro 9-42 2009.

MENESES, M. Paula et al. As Autoridades Tradicionais no Contexto do Pluralismo Jurídico. In: B. S. Santos; J. C. Trindade (orgs.). CONFLITO E TRANSFORMAÇÃO SOCIAL: UMA PAISAGEM DAS JUSTIÇAS EM MOÇAMBIQUE. Porto: Afrontamento, n. 2, p. 341-420, 2003.

MILANI, Carlos. Aprendendo com a História: críticas à experiência da cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. Caderno CRH. Salvador, v. 25, n. 65, p. 211-231, maio/ago. 2012.

MILIBAND, Ralph. O Estado na Sociedade Capitalista. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

MISAS, G. Arango. El campo de la economia. Revista de Economia Institucional, Fall, Vol. 9, n. 17, p. 109(23). Periódico. 2007. Disponível em: <[http://periodicos.capes.gov.br/primos\\_library](http://periodicos.capes.gov.br/primos_library)>. Acesso em: 02 de Setembro de 2012.

MOÇAMBIQUE para todos. Disponível em: <[http://Macua\\_blogs\\_com\\_Moçambique\\_p/\\_todos](http://Macua_blogs_com_Moçambique_p/_todos)>. Acesso em: 27 de Julho 2009.

MONGIN, Philippe. A Concept of progress for normative economics Ecole Polytechnique Centre National de la recherche Scientifique Paris. Version 1-6 February 2008.

MOREIRA, T.; CARNEIRO, M. C. Fontainha. A parceria público-privado na infraestrutura econômica. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 27-46, dez. 1994.

MORAES R. C. Correa. Estado, desenvolvimento e globalização. São Paulo: Editora da UNESP, 2006.

MURICI, M. das G.; ROQUETTE, N. A. S. Projeto estruturador. Ampliação da profissionalização dos gestores públicos. Belo Horizonte: Secretária do Planejamento de Minas Gerais, 2007.

NAVARRO, Vicente. Produção e Estado de bem-estar: o contexto político das reformas. Revista Lua Nova, n. 28/29, p. 160-199, 1993.

NARLIKAR, Amrita. New powers in the club: the challenges of global trade governance. Blackwell Publishing Ltd/The Royal Institute of International Affairs, 2010.

NETO, Luciano Costa. Hegemonia e Política de Estado: do Marxismo à Real Politik. Rio de Janeiro: Editor Vozes Ltda., 1988.

NGUENHA, Eduardo J. Reflexões sobre Parcerias Público-Privadas no Financiamento de Governos Locais. Maputo, Boletim nº18, Revista IESE, agosto de 2009.

NICOLINI, A. Mendes. Qual será o futuro das fabricas de administração? Revista de Administração de Empresa - RAE. São Paulo, v. 24. p. 44-54, abr./jun. 2003.

NORTH, Douglas. Instituciones, câmbios Institucional y Desempeño Econômico. México: Fondo de Cultura Econômico 2001.

NOBRE, Fernando de La Vieter Ribeiro. Pobreza, divida externa e as três instituições irmãs: FMI, OMC e BANCO MUNDIAL. Abril, 2007.

OLIVEIRA, A. et al. Coalizões Sul-Sul e Multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul. Rio de Janeiro, vol. 28, no 2, julho/dezembro 2006, p. 465-504.

OLIVEIRA, Nelson. Neocorporativismo e política pública: um estudo das novas configurações assumidas pelo Estado. São Paulo: Editora Loyola, 2004.

OFFE, Claus. Problemas Estruturais do Estado Capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PANKAJ, A. Kumar. Revisiting foreign Aid theories. International Studies, v. 42, n. 2, p. 103-121, 2005. Disponível em: <<http://isq.sagepub.com>>. Acesso em: 14 de dezembro de 2012.

PAULA, A. Paes. Por uma nova gestão pública. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PAULINI, Leda Maria. A crise do regime de acumulação com dominância da valorização financeira e a situação do Brasil. Estudos Avançados, v. 23, n. 66, 2009.

PAULO, Arsênio. Empoderamento das comunidades locais: o caminho para o desenvolvimento local em Moçambique. Maputo, 2007.

PASIN, J. A. Bozoti; BORGES, L. F. Xavier. A nova definição de parcerias público-privado e sua aplicabilidade na gestão de infraestrutura pública. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 20, p. 173-196, dez. 2003.

PEDRÃO, Fernando. O estatuto histórico da ciência social na administração política. *REBAP. Revista Brasileira de Administração Política*, v. 3, p. 51-62, 2010.

PEREIRA, P. Trigo. A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal? *Universidade Técnica de Lisboa, Análise Social*, vol. Xxxii, n. 141, p. 419-442, 1997.

PINO, B. Ayllón. Transformações globais, potências emergentes e cooperação sul-sul: Desafios para a cooperação europeia. *Caderno CRH*, Salvador, v. 25, n. 65, p. 233-249, maio/ago. 2012.

POLIDANO, Charles. Why Civil Service Reforms Fail. *IDPM Public Policy and Management Working Paper*, n. 16, mar. 2001. Disponível em: <[http://www.sed.manchester.ac.uk/idpm/research/publications/archive/ppm/ppm\\_wp16.htm](http://www.sed.manchester.ac.uk/idpm/research/publications/archive/ppm/ppm_wp16.htm)>. Acesso em: 29 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. Documento de trabalho sobre a política e Gestão Pública. In: Malta IDPM, n. 16. Disponível em: <[http://www.man.ac.uk/idpm/idpm\\_dpm](http://www.man.ac.uk/idpm/idpm_dpm)>. Acesso em: mar. 2010.

POLLITT, Christopher. *Managerialism and the public services*. Oxford: Blackwell, 1990.

POULANTZAS, Nicos. *Poder político e classes sociais*. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

PRAZERES, José Maria. O papel do poder local nas estruturas do poder e como fator de mudança social. *Encontro Internacional. Civilização ou Barbárie*. Disponível em: <<http://resistir.info/serpa/comunicacoes/comunicacoes.html>>. Serpa e Moura, 23-25/setembro/2004.

QUADROS. Jânio. A Nova Política Externa do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, ano IV, nº 16, dezembro de 1961, p. 150-156.

QUIVY, R. Campenhoudt L. V. *Manual de Investigação em Ciências Sociais 2*. Lisboa: Gradiva, 1998.

RAIMUNDO, Inês. *Mobilidade da População, Pobreza e Feitiçaria no Meio Rural de Moçambique*. Editor: Gerhard Liesegang (gerhard.liesegang@uem.mz). 046/GABINFO-DEC/2009.

RAWLS, John; PISETTA, Almiro; ESTEVES, Lenita Maria Rimoli. *Uma teoria da justiça*. 3a ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

RAWLS, John. *O Liberalismo Político*. 1a edição. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

REIS, P. M. de S. *Construção da base de competências gerenciais: um estudo de caso na diretoria de fiscalização do Banco Central do Brasil*. Dissertação (Mestrado em Administração) –

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC-RIO, Departamento de Administração, 2004.

RENZIO, Paolo. Sociedade Civil e Monitoria do Orçamento Público. Informação sobre Desenvolvimento, Instituições e Análise Social – IDEIAS – IESE, Maputo, Boletim nº 27, 2009.

RENZIO, Paolo; HANLON, Joseph. Contested sovereignty in Mozambique: The dilemmas of Aid dependence. Managing dependency project Global Economic Governance working paper, 2007.

RIBEIRO, João Ubaldo. Administração e Política. Revista Organizações & Sociedade, v. 13, ns. 37 e 38, Salvador, 2006.

\_\_\_\_\_. Ciência Social e Administração. Revista O&S, v. 13, n. 13, Salvador, abril/junho/set. 2006b.

RIGGS, Fred. W. Administração nos países em desenvolvimento: a teoria da prismática. Rio de Janeiro: GB-Brasil, 1968.

ROCHA, Sônia. Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata? Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.

SACHS, Jeffrey. O Governo não deve usar rendimentos dos recursos nacionais para fazer festas. Canal de Moçambique, página 26 do dia 12 de Janeiro de 2011.

SANTOS, B. Sousa; MENESES, Paula. Feitiçaria e Modernidade em Moçambique: questionando saberes, direito e políticas. Projeto de Pesquisa financiado pela Fundação pela Ciência e Tecnologia 2005/2008. Disponível em: <[www.boaventuradesousasantos.pt](http://www.boaventuradesousasantos.pt)>. Acesso em: 9 de março de 2013.

SANTOS, B. Sousa. Moçambique: a maldição da abundância? Coluna escrita para Carta Maior. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br>>. Acesso em: 12 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Parcerias Público Privado e justiça: uma análise comparada de diferentes experiências. Observatório Permanente da Justiça Portuguesa – CES, out. 2007.

SANTOS, Reginaldo S. et al. Compreendendo a natureza das políticas do Estado capitalista. RAP, Rio de Janeiro, v. 41, n. 5, p. 819-34, set./out. 2007.

\_\_\_\_\_. Bases teórico-metodológicas da administração política. RAP, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, p. 919-941, jul./ago. 2009.

SANTOS, Reginaldo Souza (Org.). A administração política como campo do Conhecimento. São Paulo-Salvador: Editora Hucitec – Edições Mandacaru, 2004.

\_\_\_\_\_. Reestruturação Produtiva do Estado Brasileiro na Perspectiva do Projeto Neoliberal. RAP, Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2004.

\_\_\_\_\_. Keynes e a proposta da administração política para o capitalismo: uma crítica aos pressupostos da externalidade do Estado e da crise fiscal. São Paulo: Hucitec, 2010.

\_\_\_\_\_. Políticas sociais e transição democrática: Análises comparativas de Brasil, Espanha e Portugal. São Paulo-Salvador: Mandacaru-CETEA, 2006.

SALAMA, Pierre; DESTREMAU, Blandine. O tamanho da pobreza: economia política da distribuição de renda. Petrópolis: Editora Garamond, 2001.

SEN, Amartya. Rationality and Social Choice *The American Economic Review*, Vol. 85, No. 1. (Mar., 1995), p. 1-24. Disponível em: <<http://www.jstor.org>>. Acesso em: 3 de Setembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, Editora Schwarcz Ltda., 2010.

\_\_\_\_\_. Desigualdade reexaminada. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Record Ltda., 2008.

\_\_\_\_\_. A Possibility Theorem on Majority Decisions. *Econometrica*, v. 34, n. 2, p. 491-499, abr. 1966.

SELCHER, Wayne. Dilema de política en las relaciones de Brasil com Africa: ejemplo de obstáculos em las relacoones sur-sur, 1982.

SKELCHER, Chris. HYBRIDS: Implications of new corporate forms for public service performance. Institute of Local Government Studies the University of Birmingham UK British Academy Public Management and Governance Track, abr. 2004.

\_\_\_\_\_. What do we mean when we talk about ‘hybrids’ and ‘hybridity’ in public management and governance? 2012. Disponível em: <[http://epapers.bham.ac.uk/1601/1/Hybrids\\_](http://epapers.bham.ac.uk/1601/1/Hybrids_)>. Acesso em: 16 de fevereiro de 2013.

SERRA, Carlos. Manifestações de 5 de Fevereiro confirmam a existência de censura nos media moçambicanos. Disponível em: <<http://oficinadesociologia.blogspot.com/2008/02/5-de-fevereiro-censura-na-imprensa>>. Acesso em: 3 de julho de 2011.

SCOTT, L. Greer. How does decentralisation affect the welfare state? *Territorial Politics and the Welfare State in the UK and US* Cambridge University Press 2009. Acesso em: 14 de abril de 2011.

SILVA, M. Ozanira. Desigualdade, Pobreza e Programas de Transferência de Renda na América Latina. *Rev. Pol. Públ.*, São Luís, v. 13, n. 2, p. 157-159, jul./dez. 2009.

SILVEIRA, Alcadiapani Rafael. Michel Foucault: poder e análise das organizações. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

SOIRI, Lina. Moçambique: aprender a caminhar com uma bengala emprestada? Ligações entre descentralização e alívio à pobreza. Apoio da Comissão Europeia, Dezembro de 1999.

SOUSA, R. Marcelo; MATOS, A. Salgado. Direito e Princípios Fundamentais. Tomo I, 1 ed. Dom Queixote, 2004.

SOUSA, E. C. L. Escola de Governo do Cone Sul: Estado Internacional do INAP (Argentina) e da ENAP (Brasil). Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília - UNB, 1996.

\_\_\_\_\_. A capacitação administrativa e a formação de gestores governamentais. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 731\188, jan./fev. 2002.

SOUZA, Celina. Reinventando o Poder Local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. São Paulo: Perspectiva, v. 10, n. 3, 1996.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Revista Sociologias, Porto Alegre, n. 16, jul./dez. 2006.

SOUZA-SILVA, J. C. de. Aprendizagem organizacional: desafios e perspectivas ao desenvolvimento de comunidade de prática. Salvador: Conhecimento Superior, 2007.

SUGDEN, Robert. Opportunity as a Space for Individuality: Its Value and the Impossibility of Measuring It by The University of Chicago. Journal of Economic Literature, p. 783-809, jul. 2003. Disponível em: <<http://www.jstor.org>>. Acesso em: 3 de setembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Welfare, Resources, and Capabilities: A Review of Inequality Reexamined by Amartya Sen. The University of Chicago. Journal of Economic Literature, Vol. XXXI, p. 1947-1962, dez. 1993. Disponível em: <<http://www.jstor.org>>. Acesso em: 3 de setembro de 2012.

TEMER, Michel. Elementos de Direito Constitucional. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

TEIXEIRA, Aloísio. Capitalismo monopolista de Estado: um ponto de vista crítico. Revista Economia Política, Vol. 3,nº 4, out.-dez. 1983.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na transformação da realidade. AATR-BA, 2002.

TORTOSA, José María. El futuro del maldesarrollo. Instituto Universitario de Desarrollo Social y Paz. Revista Obets, n. 4, p. 67-83, 2009a.

\_\_\_\_\_. Los desafíos del desarrollo en el siglo XXI. Instituto Universitario de Desarrollo Social y Paz. Universidad de Alicante, The Global Agenda, 2009b.

TOWNSEND, Peter. The meaning of poverty. The British Journal of Sociology London School of Economics and Political Science, 2010. Disponível em: <[periodicos.capes.gov.br](http://periodicos.capes.gov.br)>. Acesso em: 2 de Outubro de 2012.

\_\_\_\_\_. Poverty. In: THE UNITED KINGDOM. HARMONDSWORTH. Penguin, 1979.

TUNDISI, J. Galizia. Recursos hídricos no futuro: Problemas e soluções. Instituto Internacional de Ecologia, São Carlos-SP, Estudos Avançados, v. 22, n. 63, 2008.

TRUMAN, Harry. Inaugural Address. Delivered in person at the capital. Library museum january 20, 1949. Disponível em: <<http://www.trumanlibrary.org/whistlestop>>. Acesso em: 16 de janeiro de 2013.

UNICEF apela à construção de escolas e edifícios resistentes à calamidades. Maputo, Setembro 2011. Disponível em: <<http://www.unicef.org/mozambique/pt/media>>. Acesso em: 28 de setembro de 2012.

UNISINOS. Vale novos conflitos em Moçambique. Entrevista especial com Jeremias Filipe Vunjanhe. Quinta, 26 de janeiro de 2012. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2013.

VALOI, Estácio. Turismo e as vias de acesso na Zambézia. Disponível em: <[e.blogspot.com/.../turismo e as vias de acesso na-zambezia.html](http://e.blogspot.com/.../turismo-e-as-vias-de-acesso-na-zambezia.html)>. Acesso em: 10 de agosto de 2012.

VISÃO Estratégica da Nação – Agenda 2025. Maputo-Moçambique, novembro de 2003.

WATTS, Ronald. Models of Federal Power Sharing. Ottawa, mimeo, 1999.

WEIHE, Guri. Public-Private Partnerships: Addressing a nebulous concept. International Center for Business and Politics Copenhagen Business School, paper no 16, Editor Lars Bo Kaspersen, 2005.

WEIMER, Bernhard. Moçambique: Descentralizar o Centralismo - Economia política, recursos e resultados. Maputo: Editora IESE, setembro de 2012.

WEBER, Max. Economia y sociedad. 2. ed. México: Fondo de Cultura, 1969.

\_\_\_\_\_. Burocracia e Ideologia. 2. ed. São Paulo, Ática, 1977.

WILSON, W. The papers of woodrow Wilson. New Jersey: Princeton University Press, 1966.

ZAQUEO, Sande. Génese, Evolução e Impacto dos “7 milhões”. 2011. Disponível em: <[www.iese.ac.mz/lib/publication](http://www.iese.ac.mz/lib/publication)>. Acesso em: abril de 2013.

ZAQUEU, Lígia. O perfil do gestor público na administração no Brasil: o caso dos gestores governamentais na Bahia. Dissertação (Mestrado em Administração), 2010. Disponível em: <[www.revistas.unifacs.br/index](http://www.revistas.unifacs.br/index)>.

ZAMORA, M. H. Lima. Empoderamento e meio ambiente ecológico. Revista Ecológica do Século 21, Rio de Janeiro, ed. 113, abril de 2006.



# Anexos:

## ANEXO.1



REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE  
 PROVÍNCIA DE NAMPULA  
 GOVERNO DA CIDADE DE NACALA-PORTO  
 Secretaria Distrital de Nacala-Porto

O ADMINISTRADOR

## Relacao de Projectos Financiados no Ambito do FDD 2006 a 2010

Nº de ordem	Beneficiário	Projecto Apresentado			Valor Requerido	Valor Entregue	Reembolsos
			D.Apres. Projecto	D.Aprov. Projecto			
1	2	3	4	5	6	7	8
<b>ANO DE 2006</b>							
1		Ass. Dos Pescadores	26/03/2006	24/07/06	510,726.72	510,726.72	144,400.00
2		Integral de Mahelene	26/03/2006	24/07/06	81,194.00	81,194.00	0.00
3		Moagera	26/03/2006	24/07/06	180,000.00	180,000.00	12,200.00
4		Ass. Mulheres de Muzuane	26/03/2006	24/07/06	172,589.00	172,589.00	45,000.00
5		Complexo Residencial	26/03/2006	24/07/06	700,000.00	700,000.00	10,000.00
6		Criacao de Animaia P. Especie	26/03/2006	24/07/06	66,300.00	66,300.00	0.00
7		Venda de Carvao	26/03/2006	24/07/06	50,000.00	50,000.00	0.00
8		Ass. Corte e Costura	26/03/2006	24/07/06	35,114.00	35,114.00	0.00
9		Venda de Carvao	26/03/2006	24/07/06	70,000.00	70,000.00	0.00
10		Empresa de Contrucao Civil	26/03/2006	24/07/06	1,250,000.00	1,250,000.00	200,000.00
11		Carpintaria de Amizade	26/03/2006	24/07/06	365,586.28	365,586.28	4,900.00
12		Moagera	26/03/2006	24/07/06	100,000.00	100,000.00	0.00
13		Abertura de machamba	26/03/2006	24/07/06	20,000.00	20,000.00	8,000.00
14		Revenda de Carvao	26/03/2006	24/07/06	46,000.00	46,000.00	11,200.00
15		Assc. Alfaitaria Rapida	26/03/2006	24/07/06	50,000.00	50,000.00	12,100.00
16		Construcao de Represa	26/03/2006	24/07/06	350,490.00	350,490.00	0.00
17		Fomento de Gado Caprino	26/03/2006	24/07/06	152,000.00	152,000.00	0.00
18		Compra de Edificio	26/03/2006	24/07/06	2,800,000.00	2,800,000.00	0.00
total--					7,000,000.00	7,000,000.00	442,900.00

ANO DE 2007						
1	Padaria e Bar	07/02/007	20/08/007	279,357.00	279,357.00	54,000.00
2	Producao Agricola	07/02/007	20/08/007	350,000.00	350,000.00	0.00
3	Serralharia	07/02/007	20/08/007	150,000.00	150,000.00	0.00
4	Serralharia	07/02/007	20/08/007	300,000.00	300,000.00	0.00
5	Centro Social	07/02/007	20/08/007	200,000.00	200,000.00	0.00
6	Producao Agricola	07/02/007	20/08/007	150,000.00	150,000.00	3,600.00
7	Agro-Pecuaría	07/02/007	20/08/007	100,000.00	100,000.00	0.00
8	Criacao de Aves	07/02/007	20/08/007	250,000.00	250,000.00	0.00
9	Serralharia	07/02/007	20/08/007	158,691.00	158,691.00	0.00
10	Criacao de Aves	07/02/007	20/08/007	300,000.00	300,000.00	0.00
11	AJN-Papelaria	07/02/007	20/08/007	400,000.00	400,000.00	40,934.00
12	Venda de Produtos	07/02/007	20/08/007	150,000.00	150,000.00	0.00
13	Padaria e Bar	07/02/007	20/08/007	189,850.00	189,850.00	60,000.00
14	Venda de Produtos	07/02/007	20/08/007	339,200.00	339,200.00	47,470.00
15	Serralharia	07/02/007	20/08/007	116,250.00	116,250.00	13,000.00
16	Carpintaria	07/02/007	20/08/007	350,000.00	350,000.00	0.00
17	Carpintaria	07/02/007	20/08/007	169,420.00	169,420.00	0.00
18	Servicos Funerarios	07/02/007	20/08/007	400,000.00	400,000.00	0.00
19	Alfaiataria	07/02/007	20/08/007	53,684.00	53,684.00	0.00
20	Projecao de Filmes	07/02/007	20/08/007	158,575.00	158,575.00	45,875.00
21	Talho e Peixaria	07/02/007	20/08/007	253,753.00	253,753.00	30,750.00
22	Prod. E V. de Pau Preto	07/02/007	20/08/007	100,000.00	100,000.00	3,500.00
23	Pesca Artesanal	07/02/007	20/08/007	30,000.00	30,000.00	0.00
24	Venda de Combustivel	07/02/007	20/08/007	125,520.00	125,520.00	1,500.00
25	Criacao de Animais	07/02/007	20/08/007	1,000,000.00	1,000,000.00	10,000.00
26	Venda de Petroleo	07/02/007	20/08/007	80,000.00	80,000.00	-11,000.00
27	Venda de Produtos	07/02/007	20/08/007	150,000.00	150,000.00	0.00
28	Carpintaria	07/02/007	20/08/007	50,000.00	50,000.00	0.00
29	Agro-Pecuaría	07/02/007	20/08/007	100,000.00	100,000.00	0.00
30	Ass.Pescadores Q.Apequis	07/02/007	20/08/007	50,000.00	50,000.00	3,000.00
31	Bar da OMM	07/02/007	20/08/007	300,000.00	300,000.00	0.00
32	Prud. Venda de Blocos	07/02/007	20/08/007	772,320.00	772,320.00	34693.4
33	Ass.Tecnica e Capacitacao	07/02/007	20/08/007	200,000.00	200,000.00	0
total-				7,776,620.00	7,776,620.00	359,322.40
ANO DE 2008						
1	Associacao Agricola	15/01/08	24/04/08	40,000.00	40,000.00	150.00

2	Venda de Produtos	15/01/08	24/04/08	26,000.00	26,000.00	0,00
3	Ass.Lurdes Mutola	15/01/08	24/04/08	20,000.00	20,000.00	0,00
4	Ass.7 de Setembro	15/01/08	24/04/08	70,000.00	70,000.00	78,400.00
5	Associacao Agricola	15/01/08	24/04/08	70,000.00	70,000.00	0,00
6	Ass.Acordos de Incomate	15/01/08	24/04/08	120,000.00	120,000.00	0,00
7	Producao Agricola	15/01/08	24/04/08	60,000.00	60,000.00	60,000.00
8	Associacao dos Vendedores	15/01/08	24/04/08	35,000.00	35,000.00	0,00
9	Ass. Complexo Ondustrial	15/01/08	24/04/08	70,000.00	70,000.00	0,00
10	Associacao Dos Agricultores	15/01/08	24/04/08	40,000.00	40,000.00	0,00
11	Associacao Annual	15/01/08	24/04/08	20,000.00	20,000.00	0,00
12	Organizacao da Escola	15/01/08	24/04/08	30,000.00	30,000.00	0,00
14	Associacao dos Professores	15/01/08	24/04/08	40,000.00	40,000.00	8,000.00
15	Ass. Ossikine Omala	15/01/08	24/04/08	40,000.00	40,000.00	0,00
16	Venda de Peixe	15/01/08	24/04/08	65,000.00	65,000.00	0,00
17	Ass.Ovucula Ossikine	15/01/08	24/04/08	50,000.00	50,000.00	0,00
18	Producao Agricola	15/01/08	24/04/08	10,000.00	10,000.00	0,00
19	Ujama - Latoeiros	15/01/08	24/04/08	30,000.00	30,000.00	0,00
20	Venda de Produtos	15/01/08	24/04/08	10,000.00	10,000.00	0,00
21	Venda de Refrigerantes	15/01/08	24/04/08	50,000.00	50,000.00	50,000.00
22	Producao Agricola	15/01/08	24/04/08	15,000.00	15,000.00	0,00
23	Venda de Produtos	15/01/08	24/04/08	15,000.00	15,000.00	0,00
24	Mata - Fome	15/01/08	24/04/08	85,000.00	85,000.00	43,000.00
25	Producao Agricola	15/01/08	24/04/08	10,000.00	10,000.00	0,00
26	Venda de Combustivel	15/01/08	24/04/08	25,000.00	25,000.00	0,00
27	Ass.Forca da Mudanca	15/01/08	24/04/08	78,000.00	78,000.00	1,600.00
28	Producao e Venda de Pao	15/01/08	24/04/08	30,000.00	30,000.00	0,00
29	Producao Agricola	15/01/08	24/04/08	10,000.00	10,000.00	0,00
30	OJM	15/01/08	24/04/08	20,000.00	20,000.00	0,00
31	Producao Agricola	15/01/08	24/04/08	50,000.00	50,000.00	0,00
32	Venda de Produtos	15/01/08	24/04/08	30,000.00	30,000.00	0,00
33	Ass.9 Congresso	15/01/08	24/04/08	30,000.00	30,000.00	0,00
34	Associacao dos Avicultores	15/01/08	24/04/08	40,000.00	40,000.00	0,00
35	Venda de Produtos	15/01/08	24/04/08	65,000.00	65,000.00	16,500.00
36	Associacao dos Vendedores	15/01/08	24/04/08	50,000.00	50,000.00	500,00
37	Ass.Pescadores 7 de Setembro	15/01/08	24/04/08	35,000.00	35,000.00	0,00
38	Associacao dos Carpinteiros	15/01/08	24/04/08	30,000.00	30,000.00	18,467.00
39	Ass.Wajuda Wa Muzi	15/01/08	24/04/08	40,000.00	40,000.00	1,500.00

164	Venda de Produtos	2/15/2009	8/6/2009	20,000.00	20,000.00	0.00
165	Venda de Mandioca Seca	2/15/2009	8/6/2009	20,000.00	20,000.00	3,500.00
166	Venda de Milho	2/15/2009	8/6/2009	20,000.00	20,000.00	0.00
167	Venda de Produtos	2/15/2009	8/6/2009	20,000.00	20,000.00	14,550.00
168	Venda de Carvao	2/15/2009	8/6/2009	20,000.00	20,000.00	4,000.00
169	Venda de Lenha	2/15/2009	8/6/2009	20,000.00	20,000.00	0.00
170	Venda de Carvao	2/15/2009	8/6/2009	20,000.00	20,000.00	0.00
171	Venda de Produtos	2/15/2009	8/6/2009	20,000.00	20,000.00	1,868.00
172	Venda de Produtos	2/15/2009	8/6/2009	20,000.00	20,000.00	0.00
173	Venda de Combustivel	2/15/2009	8/6/2009	20,000.00	20,000.00	0.00
174	Venda de Carvao	2/15/2009	8/6/2009	20,000.00	20,000.00	0.00
175	Venda de Roupa Usada	2/15/2009	8/6/2009	20,000.00	20,000.00	0.00
176	Venda de Peixe Seco	2/15/2009	8/6/2009	20,000.00	20,000.00	0.00
177	Venda de Carvao	2/15/2009	8/6/2009	20,000.00	20,000.00	0.00
178	Venda de Produtos	2/15/2009	8/6/2009	20,000.00	20,000.00	0.00
179	Venda de Camas	2/15/2009	8/6/2009	20,000.00	20,000.00	0.00
180	Laura Inacio Salimo	2/15/2009	8/6/2009	20,000.00	20,000.00	0.00
181	Venda de Produtos	2/15/2009	8/6/2009	20,000.00	20,000.00	0.00
182	Venda de Quinquilharias	2/15/2009	8/6/2009	20,000.00	20,000.00	8,406.00
183	Venda de Produtos	2/15/2009	8/6/2009	20,000.00	20,000.00	7,808.00
184	Venda de Carvao	2/15/2009	8/6/2009	20,000.00	20,000.00	2,811.00
185	Venda de Produtos	2/15/2009	8/6/2009	20,000.00	20,000.00	0.00
186	Venda de Carvao	2/15/2009	8/6/2009	20,000.00	20,000.00	0.00
187	Venda de Peixe Seco	2/15/2009	8/6/2009	20,000.00	20,000.00	1,000.00
188	Venda de Produtos	2/15/2009	8/6/2009	20,000.00	20,000.00	5,500.00
189	Venda de Roupa Usada	2/15/2009	8/6/2009	20,000.00	20,000.00	0.00
190	Venda de Produtos	2/15/2009	8/6/2009	20,000.00	20,000.00	8,370.00
191	Venda de frangos	2/15/2009	8/6/2009	20,000.00	20,000.00	2,802.00
192	Venda de Maheu	2/15/2009	8/6/2009	20,000.00	20,000.00	0.00
193	Venda de Produtos	2/15/2009	8/6/2009	20,000.00	20,000.00	4,000.00
194	Venda de Produtos	2/15/2009	8/6/2009	20,000.00	20,000.00	8,000.00
195	Venda de Produtos	2/15/2009	8/6/2009	20,000.00	20,000.00	0.00
196	Venda de Produtos	2/15/2009	8/6/2009	20,000.00	20,000.00	0.00
197	Venda de Carvao	2/15/2009	8/6/2009	20,000.00	20,000.00	6,771.00
198	Venda de Produtos	2/15/2009	8/6/2009	20,000.00	20,000.00	0.00
199	Venda de Milho e Mandioca	2/15/2009	8/6/2009	20,000.00	20,000.00	3,737.00



Mapa 1: Mapa de Moçambique

Fonte: <http://www.caecplp.org/lusofonia/mocambique/mapa-mocambique-pq-00.jpg>



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
EIXO ACADÊMICO MESTRADO/DOCTORADO



**APÊNDICE A - CORRESPONDÊNCIA**

Srs.(a).

O questionário anexo se insere na pesquisa “Descentralização no Estado unitário: Participação do poder local e formulação de Políticas Públicas para desenvolvimento local 1990-2010” a ser desenvolvido com os diferentes poderes em Moçambique. Esta pesquisa culminará com a tese de doutorado em Administração da Universidade Federal de Bahia – UFBA. Desse modo, a sua participação será de extrema importância para as conclusões desse estudo.

Ao mesmo tempo, nos comprometemos em assegurar a privacidade das suas respostas, visto que a sua identificação não será necessária.

Atenciosamente

Lígia Cacilda Maria André Zaqueu

Doutoranda pesquisadora

Prof. Dr. Reginaldo Souza Santos

Orientador