

PROJECTO SEGUIMENTO DO PROGRAMA ESTRATÉGICO DE NAMPULA

Relatório Ano 2 - 1999

Índice

1. Introdução
2. Dificuldades Encontradas
3. Dois Comentários
4. Considerações sobre os Projectos
5. Plano de Actividades para 2000

Cruzeiro do Sul

INSTITUTO DE INVESTIGAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

1. INTRODUÇÃO

Em princípios de 1998 O Cruzeiro do Sul foi contratado pela Embaixada do Reino dos Países Baixos para executar o Projecto de Seguimento do Programa Estratégico de Nampula (Projecto Segui). Nessa altura, o Programa Estratégico de Nampula (PEN) pretendia ser um todo coerente de intervenção dos Países Baixos para o desenvolvimento da Província de Nampula.

Foram definidos como objectivos do Projecto Segui:

- 1) Produzir material teórico que contribua para o enriquecimento do corpo conceptual da teoria do desenvolvimento;
- 2) Sugerir políticas de desenvolvimento;
- 3) Identificar as tendências de mudança no processo histórico na Província de Nampula;
- 4) Avaliar a relevância e a eficácia das acções e das actividades em curso;
- 5) Elaborar um conjunto de recomendações anuais a serem implementadas pelos vários projectos;
- 6) Contribuir para o estabelecimento de uma prática regular de reflexão autónoma, mas comprometida, na Província de Nampula.

O Cruzeiro do Sul definiu então como objectivos do desenvolvimento, nas condições específicas de Moçambique,

- aumentar a produção em quantidade e qualidade para consumo e para o mercado, garantindo a sustentabilidade do uso dos recursos;
- melhorar a qualidade de vida dos cidadãos; e
- permitir uma participação crescente e consciente no processo de tomada de decisões sobre o próprio desenvolvimento.

Tendo para o efeito qualificado o desenvolvimento com sete adjectivos:

- i. **EQUITATIVAMENTE DISTRIBUÍDO** – logo à partida se devem estabelecer as bases para que o crescimento económico seja acompanhado de desenvolvimento. É cada vez menos provável que, em países como Moçambique, a fórmula *crescimento primeiro e desenvolvimento depois* através dos efeitos multiplicadores, possa actuar. A ameaça da drenagem de capitais, os potenciais conflitos sociais e o risco do investimento em ambientes instáveis, não recomenda a adopção desta fórmula.
- ii. **BALANCEADO NO GÉNERO** – a autonomia da mulher nos processos de tomada de decisões no seio da família para que haja balanceamento, de igual para igual nas relações de género. Autonomia culturalmente enraizada, incorporando todavia o direito à liberdade de opção universalmente aceite. No desenvolvimento as relações de género não derivam em *soma zero*, mas encontram os balanços intrínsecos a qualquer dinâmica social.

- iii. REGIONALMENTE SENSÍVEL – Nem só de balanços simétricos pode o desenvolvimento viver, há mesmo balanços assimétricos que são *politicamente correctos*. As assimetrias valorizadas como sinónimo de justiça social, são as assimetrias das regiões longínquas e desfavorecidas que não podem e não devem ser desprezadas. O desenvolvimento não tem de passar, obrigatoriamente, por pólos de atracção urbana alimentados pelo suicídio do campesinato, ele pode e deve acontecer, independentemente, da localização geográfica.
- iv. À ESCALA HUMANA – Um desenvolvimento que tenha o homem como ponto de partida e ponto de chegada, sem atropelos dos seus direitos, sem fins a justificarem os meios. O aumento de consciência dos direitos de cada um e do respeito pelo *direito à diferença*, seja em que condição for, é essencial para que o desenvolvimento conte com a participação democrática de todos no exercício do poder. O direito à diferença constitui a base dos direitos humanos e a essência de agrupamentos sociais segundo hábitos, ideias, crenças, preferências e afinidades.
- v. CULTURALMENTE DESCENTRALIZADO – A descentralização é a afirmação do quadro institucional local onde a cultura da gestão se reforça pela *miscegenação* das exógenas imposições do governo central. O desenvolvimento tem de reflectir os ritmos de mudança, as dinâmicas de incorporação do desconhecido e as criatividades de produção do novo de acordo com as identidades culturais dos povos e das comunidades, da forma e da maneira que elas decidirem.
- vi. PARTICIPATIVAMENTE PLANIFICADO – Nem sempre a *mão invisível* do mercado é eficaz na adjudicação dos recursos naturais, humanos e financeiros. A planificação e o uso dos recursos deve contar com a participação interactiva daqueles sobre quem as decisões vão recair. Os grupos sociais criam dinâmicas próprias que, quando catalisadas através de uma *governança* transparente, podem fazer a diferença na utilização eficaz dos recursos disponíveis.
- vii. SUSTENTÁVEL – O desenvolvimento tem de usar os recursos sem levar ao declínio da sua *utilidade per capita* ao longo das gerações. Tal implica uma abordagem holística, onde o conjunto dos aspectos económicos (produtividade e crescimento), ambientais (ecossistemas e bio-diversidade) e sociais (identidades, poder, acesso, etc.) sejam mais do que o simples somatório sectorial das partes da contabilidade nacional.

Em Janeiro de 1999, o Cruzeiro do Sul apresentou o modelo analítico que desenvolveu a partir das constatações feitas no terreno e da reflexão teórica. O modelo analítico assenta em quatro eixos principais:

TAXA DE POUPANÇA
DIREITOS FUNDAMENTAIS
TECIDO INSTITUCIONAL
PARTICIPAÇÃO NA TOMADA DE DECISÕES

Na leitura do Cruzeiro do Sul, são as correlações que se estabelecem entre estes eixos que permitem explicar e, conseqüentemente, actuar sobre o processo de desenvolvimento da País e da Província de Nampula.

A primeira correlação identificada é a que se desenvolve entre a concretização dos Direitos Fundamentais e o aumento da Taxa de Poupança. O aumento da Taxa de Poupança da família rural, em particular, e da unidade produtiva, em geral, está dependente do nível de escolaridade, da qualidade da água consumida, das condições nutricionais e de saúde, da sanidade do habitat, da equidade intergeracional do uso dos recursos e do exercício dos direitos. Quanto maior for a concretização dos direitos fundamentais do cidadão maior é a taxa de poupança da unidade produtiva.

A segunda correlação é a que se desenvolve no sentido inverso. Quanto maior for a Taxa de Poupança maior é a concretização dos Direitos Fundamentais.

Porém, o pleno funcionamento destas duas correlações deriva da consistência do Tecido Institucional e da participação activa dos cidadãos nos Processos de Tomada de Decisão. Quanto menos obstáculos forem apresentados pelas instituições públicas nacionais e provinciais à delegação de poderes, mais rápido se concretizam os direitos fundamentais e maior é a poupança nacional. A consistência do tecido institucional e a democratização do poder têm relações de causalidade com o desenvolvimento.

A principal preocupação do Ano 1 foi a formulação do quadro analítico onde iria decorrer a auto-avaliação de cada um dos projectos e em que iriam assentar as actividades suportadas pelo Reino dos Países Baixos. No Ano 2, pretendeu-se proceder à análise detalhada de cada uma das áreas de intervenção e à identificação de demais necessidades junto dos receptores, executores, parceiros e governos provincial e distrital.

Para o efeito foram definidos dois objectivos:

- 1) Reflexão conjunta sobre as actividades em curso e definição de estratégias e de futuras actividades por sector;
- 2) Continuação da produção teórica sobre matérias decorrentes da aplicação das recomendações.

Para estes objectivos foi definido um conjunto de oito actividades, porém, por razões explicitadas no capítulo seguinte essas actividades vieram a ser alteradas.

2. DIFICULDADES ENCONTRADAS

O Plano de Actividades para 1999 foi apresentado em inícios de Fevereiro, todavia, dado tratar-se de ano de eleições em Moçambique e também face à constituição de um novo Governo no Reino dos Países Baixos, desde logo se advinhavam alterações substanciais nos objectivos do Projecto Segui para 1999. Entre Fevereiro e Abril realizaram-se uma série de encontros com vista à recolha de comentários e contribuições, que culminaram numa reunião geral da equipa no dia 29 de Abril na Cidade de Nampula.

Nos encontros tidos o Cruzeiro do Sul foi informado de que:

- i. o Governo de Moçambique estava a preparar Programas Provinciais de Desenvolvimento para o quinquénio seguinte, cuja elaboração deveria contar com a participação da sociedade civil;
- ii. o Governo do Reino dos Países Baixos decidira concentrar os esforços da sua cooperação nos programas sectoriais do Estado Moçambicano em lugar de ter um programa específico (Programa Estratégico de Nampula) com vários projectos.

Face à mudança das condições o Cruzeiro do Sul apresentou uma adenda ao Plano de Actividades para o Ano 2 que, basicamente, consistiu em:

- i. apoiar o Governo Provincial de Nampula na preparação do Programa Provincial de Desenvolvimento para o quinquénio 2000-2004;
- ii. contribuir para a reflexão da Delegação de Nampula da Embaixada do Reino dos Países Baixos sobre as estratégias sectoriais, através da participação das missões de avaliação dos projectos e de definição das actividades a serem desenvolvidas no futuro;
- iii. re-orientação do trabalho da equipa para quatro projectos de investigação sobre a Província de Nampula.

Aconteceu porém, que o Cruzeiro do Sul não foi solicitado a colaborar na preparação do Plano Provincial e que a definição da estratégia de actuação do Reino dos Países Baixos na Província de Nampula ficou dependente das novas linhas mestras de actuação definidas pelo Ministério de Negócios Estrangeiros em Haia.

A não solicitação para a colaboração na elaboração do Plano Provincial deveu-se, fundamentalmente, à metodologia adoptada pelo Governo de Moçambique na elaboração do plano do executivo para os próximos cinco anos. Em primeiro lugar, porque competia ao Partido Frelimo sugerir o seu plano de trabalho, o que automaticamente exclui a participação do Cruzeiro do Sul enquanto instituto de investigação de natureza privada. Em segundo lugar, porque o Governo, com o aval da União Europeia e da USAID, optou pela gestão via programas sectoriais ao nível nacional em substituição da gestão via projectos. Várias vezes o assunto da natureza de um Plano Provincial foi discutido com o Governo Provincial e com S.Ex^a Governador da Província. Concluí-se que, de acordo com a metodologia preconizada ao nível nacional, o Plano Provincial pouco mais seria do que o somatório das componentes provinciais dos programas e planos sectoriais. S.Ex^a Governador

Provincial, pediu ao Cruzeiro do Sul para continuar a apoiar na reflexão sobre este ponto.

Durante vários meses não era clara qual a orientação que a cooperação do Reino dos Países Baixos na Província de Nampula e no País iria ter. Questionava-se até que ponto é que o apoio ao Governo Provincial, no quadro da descentralização, era justificável. A gestão por programas sectoriais adoptada pelo Governo de Moçambique, sugeria que a descentralização não tendia a passar pela autonomização das províncias na definição dos seus planos, mas sim pela integração sectorial nos programas definidos pelo Governo Central.

Foi neste quadro que a Embaixada procedeu durante 1999 à reformulação institucional adoptada pelo seu Ministério de Negócios Estrangeiros. A política de cooperação do Reino dos Países Baixos foi alvo de profunda remodelação em três direcções básicas:

- 1) concentração de financiamentos em menor número de actividades;
- 2) o grosso do financiamento ser via Orçamento Geral do Estado receptor; e
- 3) apoio focalizado em quatro áreas temáticas: meio-ambiente, educação, saúde e água.

Face a estas alterações de carácter exógeno, o Cruzeiro do Sul em 1999 dedicou-se à implementação do terceiro objectivo – re-orientação do trabalho da equipa para quatro projectos de investigação sobre a Província de Nampula – e à identificação de vias alternativas para se alcançarem os objectivos gerais do Projecto.

Assim, foi decido terminar com a divisão entre *núcleo central e pessoal de recurso* que existia na equipa, constituindo-se quatro grupos de investigação. O grupo Direitos Fundamentais sob a responsabilidade do Prof. Doutor Luís Filipe Pereira, o da Taxa de Poupança ficou com o Prof. Doutor José Negrão, o grupo que estuda os Processos de Tomada de Decisão está com o Prof. Doutor Rafael da Conceição e o que lida com o Tecido Institucional trabalha sob a direcção do dr. José Elija Guamba. A equipa foi reforçada com mais dois economistas e foi criada a delegação de Nampula do Cruzeiro do Sul sob a responsabilidade do dr. António Muagerene.

Para cada um dos subgrupos de trabalho foram definidos os objectivos específicos com vista à elaboração de uma obra sobre a Província de Nampula a ser editada no final do ano 2000, com a seguinte estrutura

NAMPULA NO FINAL DO SÉCULO XX	
<i>Contribuições Para Uma Estratégia De Desenvolvimento Durável E Sustentável</i>	
Cap. 1	– Propósito da Obra
Cap. 2	– Metodologias de investigação e trabalho
Cap. 3	– Percurso Histórico
Cap. 4	– Elementos Sócio-Económicos
Cap. 5	– Enquadramento Teórico
Cap. 6	– Direitos Fundamentais
Cap. 7	– Taxa de Poupança
Cap. 8	– Processos de Tomada de Decisão
Cap. 9	– Tecido Institucional
Cap. 10	– Por Um Ambiente Salutar

3. DOIS COMENTÁRIOS

Ao comemorar o *millenium* a revista *The Economist* afirmava:

Entre os historiadores económicos não há consenso sobre qual o factor que jogou o papel mais importante [no desenvolvimento]. Mas, há ampla concordância de que houve três coisas fundamentais que se sobrepuseram e coincidiram: preços, políticas e instituições económicas. *in: p.12, The Economist n° 8151, 01.01.1000-31.12.1999.*

O modelo analítico desenhado pelo Cruzeiro do Sul em 1998, em lugar de *preços* menciona *poupança*. Sustenta-se que nem só através da *mão invisível* do mercado os preços geram o desenvolvimento, mas somente quando estes se reflectem na capacidade real de poupança das famílias rurais nas comunidades, dos agentes económicos provinciais e da banca nacional.

Em lugar de *políticas* o modelo refere *processos de tomada de decisão*. Para além do sistema político, que hoje em dia tende a ter a expressão universal de democracia multi-partidária, o Modelo de Nampula suporta como condição para o desenvolvimento a participação nos processos de tomada de decisão desde as relações de género na família até ao debate político no parlamento.

Ao que o *The Economist* veio a chamar de *instituições económicas* o Cruzeiro do Sul apelidou de *tecido institucional*. Advoga-se que, embora a redução dos custos de transação seja imprescindível para que o desenvolvimento tenha lugar é, igualmente indispensável, que a governação institucionalize o diálogo entre os agentes económicos, a sociedade civil e as lideranças funcionais desde o nível provincial até à comunidade local.

Há uma outra variável sobre a qual os Historiadores Económicos se debruçam – a inovação tecnológica. Embora existam interpretações diferentes quanto à relação causal entre os avanços da ciência e o progresso tecnológico no passado, não há dúvidas quanto ao valor do capital humano na crescente aproximação da baliza das ciências pela tecnologia. A educação, a saúde, a nutrição, a comunicação, o lazer e a qualidade dos recursos naturais a que cada um tem acesso, passaram de instrumentos para o crescimento económico a *direitos fundamentais* do cidadão no desenvolvimento. Os direitos fundamentais são a quarta variável no Modelo de Nampula do Cruzeiro do Sul.

As actividades de investigação têm confirmado a validade do modelo como instrumento analítico, como sugerem algumas considerações de carácter normativo que nos apraz tecer.

COMENTÁRIO PRIMEIRO

O primeiro comentário é dirigido ao Governo de Moçambique. Muito embora a gestão via programas sectoriais represente um avanço em relação à multiplicidade de projectos com elevados custos encobertos, ela cria um vazio ao nível provincial que importa ter em consideração durante o quinquénio que ora começa. O Plano do

Governo Provincial tem de ter uma estrutura interna que vá além do simples somatório dos planos sectoriais ao nível provincial.

A acção no domínio da agricultura torna-se mais eficiente e eficaz quando coordenada com a compra do algodão ou do caju e a venda da capulana, do óleo e da enxada. O acesso à moeda via venda de culturas industriais ou de excedentes agrícolas, tem de ser acompanhado pela captação da poupança que se transforma em crédito para a aquisição de insumos para a campanha seguinte. A operacionalização da informação sobre mercados tem de estar associada à celeridade no registo de empresas ou de associações, na emissão de licenças de comércio e de exportação. A atracção de turistas exige profissionalismo da polícia encarregue pela revistas das malas no aeroporto ou pelo controlo do tráfego nas avenidas das cidades e nas estradas nacionais. A queda do preço do algodão no mercado internacional está directamente relacionada com o aumento em flecha das taxas de desistência das meninas inscritas no ensino primário. A autoridade do Administrador exerce-se quando este ou esta, tem a legitimidade que lhe é conferida pela representatividade. Estes são somente alguns exemplos colhidos no quotidiano que ilustram a multiplicidade de inter-relações ao nível provincial e a necessidade de se ter a Província como um todo quando da tomada de decisões sobre como, onde e quando investir ao abrigo do Orçamento Geral do Estado.

Se bem que o reforço da capacidade institucional do Aparelho do Estado é condição para que haja uma maior eficiência no uso dos poucos recursos materiais e financeiros disponíveis, não é menos verdade que os sectores produtivo e transformador necessitam de uma injeção de capital estrategicamente planeada. Por melhor que for o Mercedes-Benz, se não tiver gasolina não anda. Para nada serve termos a administração do sector agrícola em perfeitas condições se não houver investimento estratégico na pesca, na armazenagem, na comercialização, no transporte e na agro-indústria. Para cada unidade investida no funcionamento do Aparelho do Estado deveria haver pelo menos duas na actividade produtiva. A experiência de Moçambique confirma o que a História Económica já tinha registado noutras épocas e zonas do mundo, a recorrência à poupança externa para a arrancada económica exige períodos de retorno alargados, taxas de juro baseadas em cinco ou dez anos e capital de risco de fácil acesso. Não faz sentido que as instituições de Bretton Woods concedam tais condições a Moçambique, e o País não o faça em relação ao sector empresarial, incluindo as pequenas e médias empresas e o sector informal.

A questão do exercício do poder do Estado entre o Distrito e a Comunidade continua sendo uma questão em aberto. Até hoje, o Posto Administrativo opera por delegação de funções da Administração Distrital, não havendo qualquer órgão institucionalizado ao nível da Localidade e existindo tanto uma multiplicidade de órgãos, nalguns casos, como ausência total dos mesmos em outros, ao nível comunitário. Quem manda e a quem responsabilizar, por exemplo quando de uma queimada, continua sendo um dos maiores vazios da administração estatal no terreno. A divergência de opiniões partidárias sobre esta temática criou um impasse no acto legislativo sobre os órgãos locais do Estado em regiões não-autárquicas e a representatividade dos cidadãos na tomada de decisões. É urgente que o Estado institucionalize mecanismos de participação nos processos de tomada decisão do distrito até ao cidadão, que sejam válidos, independentemente, da força política que está no poder.

COMENTÁRIO SEGUNDO

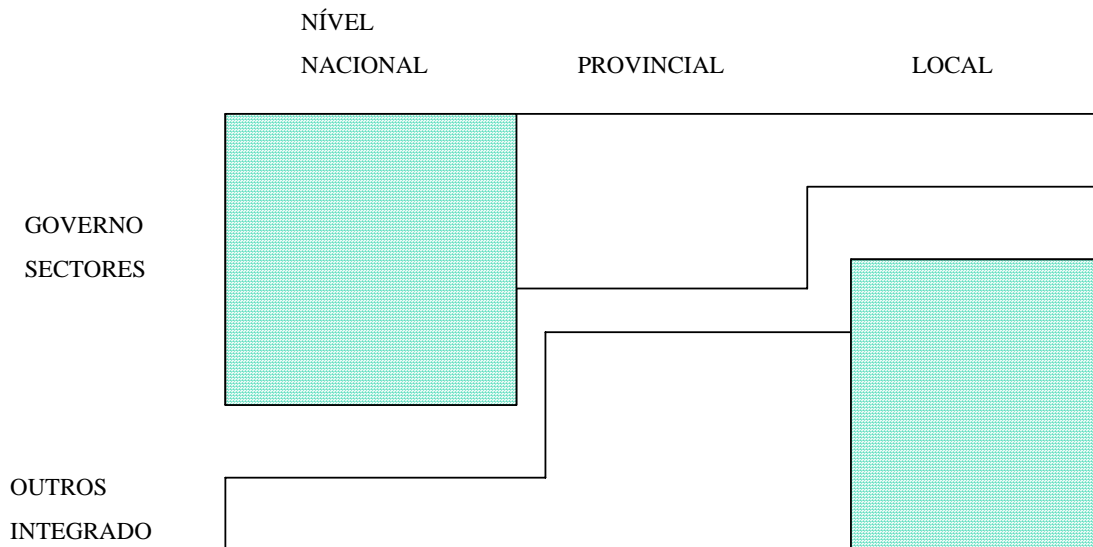
O segundo comentário é dirigido à Cooperação do Reino dos Países Baixos. O apoio a um País para a redução da pobreza tem de ir além do reforço do Orçamento do Estado. A reconstituição do tecido institucional exige um funcionamento fluído entre todos os parceiros que contribuem para o objectivo final que é o desenvolvimento. Seja o parceiro o Estado ou o Sector Empresarial ou a Sociedade Civil, tem de haver fluidez e clareza quanto aos papéis de cada um no processo de desenvolvimento. A História recente dos países europeus do Leste, registou quão severas podem ser as consequências quando o Estado tende a substituir tudo e todos, como o crescimento pode ficar tão longe do desenvolvimento. A abordagem via programas sectoriais ao nível nacional não pode excluir o carácter integrado, nem que seja a título experimental, da abordagem local. É ilusório pensar-se que um eficiente sistema de recolha de informação e de gestão das anomalias verificadas pode vencer a inércia da gestão centralizada, pela simples razão de que há um todo holístico ao nível local que escapa à percepção de quem está de fora. O comerciante ambulante é também produtor, trabalhador assalariado e membro de um grupo de poupança tradicional que necessita de saber ler e escrever. Não basta dizer que o País receptor é que define as prioridades, pois as prioridades do Estado não são as mesmas que as dos empresários, nem destes as mesmas que as das associações de camponeses. Importa sim, que o investimento seja orientado para a reconstituição do tecido institucional e não, exclusivamente, para o reforço da capacidade de um único parceiro.

Quando a produção teórica local contribui e enriquece o *corpus* teórico mundial na área das ciências do desenvolvimento, falando nas interdependências e interações que se exercem entre quatro eixos principais, surge uma disposição de Haia para se concentrarem os investimentos financeiros, materiais e humanos em quatro áreas: água, saúde, educação e meio-ambiente. Fazer-se da cooperação internacional, tão somente, um auxiliar do Estado no cumprimento das suas obrigações sociais e ambientais, é não maximizar os benefícios e incorrer no risco de não se alcançar a sustentabilidade das actividades que vierem a ser implementadas. Nem sempre a História Económica confirma que o investimento na qualidade de vida *de per se* tenha resultado em desenvolvimento. O esplendor da China esvaiu-se quando, no Século XV, a inércia contemplativa das educadas e bem nutridas elites políticas venceu o engenho e a arte da dinâmica empresarial. O Presidente Julius Nyerere, foi quem mais investiu na educação em África no período pós-independência, mas nem por isso a Tanzânia conseguiu deixar de ser um dos dez países mais pobres do mundo.

Acima são mencionadas duas correlações: (i) entre a concretização dos direitos fundamentais e o aumento da taxa de poupança e (ii) no sentido inverso, entre o aumento da taxa de poupança e a concretização dos direitos fundamentais. Entende-se que a Cooperação Holandesa está a apostar na primeira correlação, ou seja, ao concentrar a sua actuação na escolaridade, na qualidade da água consumida, nas condições nutricionais e de saúde, na sanidade do habitat e na equidade intergeracional do uso dos recursos, assume que a taxa de poupança irá, conseqüentemente, aumentar. Nem sempre porém, isso acontece, a presente situação de Cuba é demonstrativa de que, quando não estão reunidas outras condições – entre elas o aumento da Taxa de Poupança – o desenvolvimento tarda a acontecer.

Se se tiver o Índice de Desenvolvimento Humano, produzido pelo PNUD, como indicador do nível de desenvolvimento dos países, onde constam indicadores directamente relacionados com água, educação e saúde, verifica-se que o peso relativo do PIB per capita não deixa de ser extremamente elevado. Uma vez que o PIB per capita está directamente dependente da taxa de poupança familiar, a maximização dos rendimentos resultantes do apoio prestado ao desenvolvimento de Moçambique pela Cooperação do Reino dos Países Baixos não pode ou não deve, descurar a esfera económica do campesinato. Nem esta nem as áreas do tecido institucional e dos processos de tomada de decisão ou da governação e da democracia, se assim preferirem formular.

Não compete à Cooperação Internacional substituir-se à acção do Estado do País receptor, mas sim apoiá-lo para que atinja os objectivos dos seus programas de acção quinquenal. Mas nem tudo quanto acontece em matéria de desenvolvimento passa pela intervenção do Estado, há espaços que são ocupados pelo empresariado, pela intelectualidade, pela sociedade civil e por conjunturas internacionais. Esses são os espaços que tantas vezes falta fazer em países como Moçambique, cuja função é tanto mais significativa quanto mais nos aproximamos do nível local. O esquema abaixo representa a distribuição do peso relativo dos intervenientes e das formas de actuação em função do espaço geográfico.



Deriva da leitura do Cruzeiro do Sul que a Cooperação do Reino dos Países Baixos se deveria concentrar ao nível nacional via programas sectoriais do Orçamento Geral do Estado e ao nível local pelo apoio às actividades de todos os outros parceiros de forma integrada sob a égide do Estado. Competindo ao Estado ao nível nacional o papel de coordenador por sectores e ao nível local o de facilitador e regulador da integração via Administração Distrital.

4. CONSIDERAÇÕES SOBRE OS PROJECTOS

Constam dos objectivos do Projecto Segui a avaliação da relevância (*significância*) das actividades em curso, elaborando-se, para o efeito, um conjunto de recomendações a serem implementadas pelos vários projectos. As seguintes considerações não pretendem ser um exercício de avaliação de cada um dos projectos, mas tão somente um conjunto de recomendações a serem ponderadas por todos aqueles que estão envolvidos em projectos financiados pela Embaixada do Reino dos Países Baixos.

EIXO TECIDO INSTITUCIONAL

Concluía o relatório do Ano 1 que uma das quatro prioridades para a adjudicação dos recursos disponíveis era a reestruturação do tecido institucional através de acções concretas que envolvessem todos os parceiros económicos e dinamizassem o papel facilitador do Estado. Entende-se por instituições as regras, normas e costumes que definem os direitos e fazem cumprir os deveres no relacionamento entre as pessoas. O desenvolvimento é tanto mais célere quanto as instituições existentes contribuam para: (i) a diminuição dos custos de transação e (ii) a equidade da distribuição dos rendimentos.

Constatou-se em Nampula que a assimetria no acesso à informação económica entre os parceiros (Estado, concessionárias/privados, comerciantes e famílias rurais) contribuía para o aumento dos custos de transação, devendo-se proceder à divulgação sistemática dos preços do mercado sobre os principais produtos do sector familiar. Durante 1999 verificou-se que vários projectos financiados pela Holanda contribuíram para que a nível da Província houvesse uma maior informação sobre preços entre os produtores, quer através da formação de extensionistas quer na coordenação de esforços com instituições do Estado e organizações não-governamentais que operam nessa área.

Um outro factor que agrava os custos de transação é o não reconhecimento dos direitos de acesso, uso e controlo dos recursos naturais pelas comunidades em geral e pelas mulheres rurais em particular. O amplo apoio prestado à divulgação da Lei de Terras e às iniciativas de gestão comunitária dos recursos naturais na área das florestas por projectos financiados pelos Países Baixos, constitui um contributo valioso para esta prioridade.

Os custos da burocracia, em particular, o do registo das terras comunitárias e da oficialização das associações, encarecem ainda, em muito, os custos de transação ao nível da Província. Também neste domínio, projectos com envolvimento Holandês, fizeram sentir a sua acção pela promoção de encontros a diversos níveis e do reforço da capacidade do Aparelho do Estado nas respectivas Direcções Provinciais, para se aligeirarem os procedimentos burocráticos.

Para além de se deverem manter as acções em cursos, há uma outra área, porém, onde importa investir, a da equidade da distribuição dos rendimentos. São dois os mecanismos viáveis de serem implementados de imediato – a institucionalização

do diálogo entre os parceiros ao nível provincial e da assinatura de contratos de parceria entre os sectores empresarial privado e familiar.

Há condições e espaço para se constituírem fóruns sobre assuntos económicos que contem com a participação de todos os parceiros. Sentar regularmente à mesma mesa o Estado, concessionárias/privados, comerciantes e representantes das associações de camponeses, não só permite identificar anomalias como melhora qualitativamente a capacidade de negociação entre as partes. Há, igualmente, vontade política, premência económica e instrumentos legais para se avançar na elaboração e registo de contratos de compra e vende de culturas industriais e de parcerias na utilização dos recursos entre as associações ou comunidades e as concessionários ou demais investidores. A negociação que precede a assinatura de contratos aumenta a transparência na relação entre os parceiros e diminui o custo de transação derivado da desigualdade de informação quando, por exemplo, do fomento e da compra das culturas industriais pelas concessionárias.

EIXO PROCESSOS DE TOMADA DE DECISÃO

Uma outra prioridade identificada no Ano 1 foi a participação democrática ao nível do Distrito, salvaguardando-se o equilíbrio nas relações de género. A participação dos parceiros administrativos, económicos e sociais no Distrito foi tida como condição indispensável ao processo de desenvolvimento. A História Económica não demonstra existir uma correlação directa entre democracia representativa e crescimento económico, nem uma relação causal entre descentralização e exercício de poder pelas comunidades. Todavia, há evidência que demonstra que o processo de desenvolvimento é tanto mais eficaz quanto maiores forem: (i) a legitimidade do poder do Estado e (ii) as condições materiais, financeiras e humanas para o exercício desse poder.

Foram recomendações do Ano 1 a constituição de conselhos representativos das várias forças sociais e económicas ao nível do Distrito e ou Localidade, acompanhado por um programa de capacitação do Estado a estes níveis. Durante 1999 a Cooperação do Reino dos Países Baixos apoiou, por duas vias complementares, o cumprimento desta prioridade. O programa de planificação financeira participativa, que conta igualmente com a contribuição das Nações Unidas, abrange já cerca de metade dos distritos da Província de Nampula, não só com resultados positivos ao nível distrital mas também com efeitos multiplicadores à escala nacional. Idênticos resultados se verificam numa sub-região que reúne quatro distritos e nas reservas florestais onde ONG's actuam em coordenação com as respectivas Direcções Provinciais e que contam com o apoio financeiro Holandês. Por um lado tem-se a constituição de Conselhos Consultivos Distritais, por outro tem-se o estabelecimento de rotinas democráticas de tomada de decisões através de Conselhos Comunitários entre os camponeses.

Contudo, para que a legitimidade do Estado assente na representatividade do cidadão e dos grupos de interesse nos Conselhos Distritais, é imperativo não só que se garanta a continuidade do apoio às actividades em curso, como também ao desencadeamento de acções posteriores. Importa pois que se passe da auscultação via diagnósticos participativos à institucionalização das ligações regulares e democráticas

entre a comunidade e o distrito. É necessário ir para além do ensaio da utilização de métodos participativos e identificar mecanismos onde a participação tenha um carácter regular e abranja todos os níveis entre o camponês e o Governo Distrital. Administrações de dois distritos, em conjunto com um dos programas suportados pelos Países Baixos, elaboraram já uma proposta de actuação neste sentido. A sustentabilidade financeira das acções em curso é uma outra área onde é necessário actuar. Para o efeito, deve-se actuar em três frentes: a planificação com vista à eficiente e eficaz utilização dos fundos do Orçamento Geral do Estado (frente onde se tem actuado); a consignação de receitas (ao abrigo da Lei de Terras e da Lei de Florestas e Fauna Bravia); e o aumento das receitas ao nível distrital (maior eficiência na recolha).

Vários estudos foram financiados pela Embaixada do Reino dos Países Baixos com vista à identificação das regularidades e à definição de um quadro teórico operatório para a análise das relações de género na família, na comunidade e nos segmentos da sociedade rural da Província de Nampula. Para além disso, verifica-se uma preocupação comum a todos os projectos para a incorporação de uma abordagem sensível ao género, desde a participação de mulheres nos Conselhos Locais, até ao programa de bolsas de estudo para meninas, passando pelos comités de gestão de fontanários e órgãos comunitários para a delimitação das terras comunitárias. Deve continuar a promover-se a investigação e a abordagem sistemática sobre as relações de género em todas as actividades e projectos. Urge porém, focar duas áreas particulares da problemática das relações do género na família e na comunidade: o papel da mulher nos órgãos colegiais da Comunidade ao Distrito e a sua participação no controlo dos resultados provenientes do uso dos recursos naturais. A discussão alargada dos anteprojectos de lei dos órgãos locais e da família, constitui uma oportunidade ímpar de actuação neste domínio durante o ano 2000.

EIXO TAXA DE POUPANÇA

Uma terceira prioridade identificada em 1998 foi a do aumento do rendimento per capita e mobilização da poupança. A sustentabilidade do desenvolvimento depende da formação do capital e esta, por sua vez, só é possível quando: (i) a poupança é maior que o consumo (ii) e a poupança é direccionada para o investimento produtivo. Uma vez que a poupança per capita é função linear do rendimento per capita, só o aumento desta poderá transformar o produtor familiar em unidade produtiva com autonomia para tomar decisões económicas em função dos sinais e das oportunidades dos mercados. Ao manter-se o baixo investimento produtivo do sector familiar acentua-se a tendência para a discriminação da mulher aumentar devido ao baixo custo de oportunidade do trabalho agrícola.

Como estratégia para o aumento da poupança ao nível familiar e captação da poupança produzida em Nampula, o relatório do Ano 1 recomendava a criação de um fundo de crédito junto da banca comercial orientado para a poupança familiar. Este fundo de crédito deverá contar com a poupança externa como capital de risco, ter uma estreita relação à poupança empresarial gerada na Província, ser orientado para a procura e processamento industrial de produtos produzidos por associações de camponeses que constituam nichos no mercado. Tal fundo de crédito não deverá

substituir os sistemas já implementados, em particular os de crédito à comercialização, mas complementá-los na área produtiva.

Para além do reforço da capacidade institucional da Direcção Provincial de Agricultura e Pescas e do apoio na formação de extensionistas o Reino dos Países Baixos tem apoiado a realização de uma série de estudos e actividades na área agrária que cobrem domínios como aumento da produtividade, diversificação da produção, conservação pós-colheita e comercialização. Há ainda a participação nos programas direccionados para as micro, pequenas e médias-empresas e às actividades de comercialização do sector informal. Na área do crédito e da pequena poupança, a Cooperação Holandesa apoia, através de Organizações Não-Governamentais, projectos de crédito em numerário e em espécie, sendo de destacar o impacto do programa de pequena poupança de mulheres com cada vez maior abrangência.

Apesar de todos estes empreendimentos está ainda em aberto a difícil área recomendada no Ano 1. Por essa razão, o Cruzeiro do Sul contratou em 1999 um especialista em crédito para desenhar o plano de financeiro de um fundo de crédito orientado para o sector familiar. A quebra do preço do algodão no mercado internacional teve consequências imediatas nas condições de vida dos produtores familiares de Nampula e a médio prazo irá ter nas opções estratégicas das empresas concessionárias. A debilidade do produtor moçambicano face às flutuações dos preços nos mercados internacionais, é razão acrescida para que, urgentemente, se venha a constituir um fundo de crédito com as características acima mencionadas.

EIXO DIREITOS FUNDAMENTAIS

A quarta prioridade identificada refere-se à concretização dos direitos fundamentais. Os direitos à vida, à justiça e à identidade passam pela nutrição, educação, água, saúde, sanidade, comunicação, lazer e preservação dos recursos para as futuras gerações. A materialização destes direitos contribui, igualmente, para o aumento da produtividade ao elevar a qualidade do trabalho e assegurar a continuidade dos retornos pelos efeitos multiplicadores nas gerações seguintes.

Para o efeito, definiram-se como objectivos a massificação dos serviços sem pôr em causa a sua qualidade, a sustentabilidade do uso dos recursos e uma maior uniformidade na distribuição regional dos investimentos no capital humano. Foi recomendado que se mantivesse o apoio às acções em curso, tendo em consideração as relações de género, a saúde preventiva e todas as formas de educação não-formal. Sugeriu-se também, a definição de um plano estratégico na área do meio-ambiente que abordasse os quatro problemas básicos ambientais das populações: queimadas, lenhas, poluição e erosão. Recomendou-se ainda, a capacitação dos distritos para trabalhos de manutenção das vias.

Muito tem sido feito nestas áreas com o apoio do Reino dos Países Baixos. A presença Holandesa faz-se sentir na educação, saúde, água, saneamento, meio-ambiente, informação e estradas. No domínio da educação, para além da procura para uma maior eficiência do sector, estão sendo realizadas acções com vista a se identificarem formas para aumentar a cobertura da rede escolar e de se intensificarem as relações entre o ensino formal, o não-formal e o informal. No domínio da água

rural tem-se trabalho na sustentabilidade dos pequenos sistemas de abastecimento de água e está em curso um levantamento das necessidades para a definição de uma estratégia de fornecimento de água em qualidade e quantidade às comunidades. Na saúde a intervenção tem sido no apoio à capacidade institucional da respectiva Direcção Provincial e no combate a situações de emergência, estando ainda em aberto ao nível do próprio MISAU, sobre como actuar nos domínios da saúde preventiva. A área da informação recrutou um especialista para a definição de um plano de acção que cubra desde as rádios comunitárias, à informação via teatro, passando pelas rádios comunitárias. As áreas onde ainda não se vêem sinais de implementação das recomendações do Relatório do Ano 1, são as do meio-ambiente, saneamento e estradas. Recomenda-se a Embaixada a discutir com os parceiros nacionais os planos de acção nestes domínios.

A questão que se coloca, porém, é saber o que irá acontecer com todos estes projectos quando do afunilamento dos fundos da Cooperação Holandesa em programas sectoriais? Embora concordemos que o apoio institucional e executivo do Estado deva ser através dos seus programas sectoriais, julgamos que as actividades que estão sendo desenvolvidas com outros parceiros e as que têm um carácter experimental e de investigação devam ser mantidas aos níveis provincial e local.

5. PLANO DE ACTIVIDADES PARA 2000

Foram quatro as principais actividades desenvolvidas em 1999 pelo Cruzeiro do Sul no Projecto PEN, a saber:

- i. Início da publicação de um livro sobre o desenvolvimento na Província de Nampula no final do Século XX;
- ii. Contratação de trabalhos de investigação especializados;
- iii. Clarificação do objecto de trabalho, consolidação da equipa e dos métodos de pesquisa; e
- iv. Assistência técnica a entidades que operam na Província de Nampula.

PUBLICAÇÃO DE UM LIVRO SOBRE A SITUAÇÃO DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DA PROVÍNCIA DE NAMPULA NO FINAL DO SÉCULO XX

Após a redacção da versão final do relatório referente ao ano de 1998, onde a equipa elaborou o enquadramento teórico das questões de desenvolvimento encontradas no terreno, foi decidido publicar um livro que desse o ponto da situação do processo de desenvolvimento da Província de Nampula no final do Século XX. Este livro tem dois objectivos principais: (i) apresentar de forma sistematizada as grandes questões que se prendem com o desenvolvimento da Província, (ii) servir de referência para as actividades que estão a ser desenvolvidas pelos vários parceiros que actuam em Nampula.

Durante 1999 procedeu-se à confirmação e actualização dos dados sobre as actividades em curso que tinham sido levantados no ano anterior. Foram constituídos quatro grupos de investigação referentes a cada um dos eixos identificados no modelo teórico desenhado em 1998. Cada um dos grupos de pesquisa definiu os seus métodos de trabalho para a elaboração dos vários capítulos do livro.

A estrutura do livro – secções, capítulos e fluxo da abordagem das problemáticas – foi amplamente discutida por toda a equipa. Do debate resultou que o livro deveria reflectir a problemática do desenvolvimento da Província de Nampula como um todo (em lugar de se prender com um ou outro projecto ou um ou outro parceiro em particular), divulgar os enquadramentos teóricos feitos no ano de 1998 e convidar à reflexão sobre caminhos alternativos para o desenvolvimento de Nampula.

Neste ano teve início a redacção de cada um dos capítulos de acordo com os métodos de trabalho adoptados pelos grupos de investigação. É de mencionar o facto da equipa de redacção ser composta por treze pessoas, residentes em Nampula e em Maputo, com experiências redactoriais diferentes e que nunca tinham trabalhado em conjunto na redacção de um livro.

CONTRATAÇÃO DE TRABALHOS DE INVESTIGAÇÃO ESPECIALIZADOS

Durante o ano de 1999 foram assinados contratos de curta duração com alguns colegas para a redacção de trabalhos especializados em vários domínios. Esta iniciativa respondeu a dois objectivos, o envolvimento de mais colegas no estudo de

problemáticas que afectam a região Norte do País e a criação de oportunidades de investigação para profissionais que não trabalham nas universidades.

Foram contratados cinco trabalhos de pesquisa de curta duração:

- (i) levantamento dos indicadores sócio-económicos da Província de Nampula
- (ii) estudo sobre sistemas de interface entre macro, meso e microeconomias em Nampula
- (iii) estudo sobre sistema de crédito orientado para a poupança familiar
- (iv) levantamento sobre a articulação entre os vários parceiros do desenvolvimento na Província de Nampula
- (v) estudo sobre a viabilidade de utilização de *zeepings* para o transporte de mercadorias do sector familiar

Os resultados destes trabalhos serão integrados em parte ou no todo nos produtos programados para saírem no ano 2000.

A prática de envolvimento de outros colegas foi demonstrativa de duas coisas:

- (i) a necessidade do Cruzeiro do Sul abrir um programa de bolsas de investigação aplicada sobre temáticas relacionadas com o processo de desenvolvimento e
- (ii) o interesse existente pela investigação ao nível nacional, independentemente da instituição e até do montante das remunerações.

Sobre o primeiro ponto é convicção do Cruzeiro do Sul que o próximo projecto a desenvolver com o apoio da Embaixada do Reino dos Países Baixos deva contar com uma forte componente de formação em exercício na área da investigação científica e tecnológica. No referente ao segundo ponto verificaram-se alguns avanços ao nível da equipa de trabalho.

CLARIFICAÇÃO DO OBJECTO DE TRABALHO, CONSOLIDAÇÃO DA EQUIPA E DOS MÉTODOS DE PESQUISA

Durante o segundo ano de actividades a equipa de investigação consolidou-se, foram incorporados novos elementos e clarificaram-se alguns aspectos que decorriam do primeiro ano de actividades.

Estimulados pelo modelo teórico construído no primeiro ano surgiu a convicção que o trabalho da equipa deveria pautar por estimular a reconstrução do tecido institucional na Província de Nampula. Assim, os resultados da pesquisa deveriam responder aos interesses de todos os parceiros. Muito embora o trabalho do Cruzeiro do Sul seja financiado pela Embaixada do Reino dos Países Baixos é interesse de todas as partes envolvidas, inclusive do financiador, que as reflexões analíticas e os resultados sejam úteis a todos os parceiros para o desenvolvimento de Nampula. Desta forma, a equipa sugeriu ao financiador que o produto do primeiro ciclo de colaboração fossem dois trabalhos distintos: (i) um livro sobre a situação social, política e económica da Província de Nampula no final do Século XX, que servisse como ponto de referência sobre as problemáticas específicas que se apresentam e (ii) um relatório de Seguimento do Processo de Desenvolvimento resultante de um levantamento quantitativo seguido de entrevistas qualitativas, que

reflicta o presente estágio de desenvolvimento social e humano da província com recurso a vários indicadores reconhecidos pelas Nações Unidas e pelo Governo de Moçambique.

As implicações da clarificação do objecto de trabalho são várias. Entre elas é de destacar que, pela primeira vez, está a ser feita em Moçambique e por Moçambicanos a contextualização teórica das problemáticas do desenvolvimento de uma região seleccionada. Uma segunda é o facto de o sistema de acompanhamento ou monitoramento dos investimentos feitos para o desenvolvimento, ser orientado para a globalidade da província e não somente, como é prática das organizações internacionais, de um ou outro projecto específico. Por último, é de referir que o inquérito quantitativo para o acompanhamento foi sendo reformulado até se alcançar um formato que possa ser facilmente aplicado e reproduzido ao nível provincial de três em três anos, sem necessidade de se ter de recorrer a sofisticados sistemas informáticos de cálculo. Este inquérito constitui, paralelamente, uma forma de avaliar o impacto da colaboração do Reino dos Países Baixos na Província de Nampula.

Novos elementos foram recrutados em Maputo e em Nampula como membros integrantes da equipa ou para realizarem os trabalhos específicos acima mencionados. A constituição de subgrupos de trabalho, com responsabilidades distribuídas por grupo e individualmente foi a forma de trabalho encontrada para melhorar os fluxos de informação e de trabalho colectivo de pesquisa. Através de encontros semanais foi possível trocar informações, discutir pontos de vista e partilhar leituras bibliográficas sobre as várias temáticas para além de se facilitar a inter-textualidade dos vários trabalhos que estão sendo produzidos.

ASSISTÊNCIA TÉCNICA A ENTIDADES QUE OPERAM NA PROVÍNCIA DE NAMPULA

À semelhança do que aconteceu no primeiro ano de actividades a equipa prestou assistência técnica às diversas entidades que operam em Nampula, em particular, à Delegação da Embaixada do Reino dos Países Baixos, ao Governo Provincial e a organizações não-governamentais, trocando ainda impressões com várias empresas do sector privado.

A assistência técnica não somente se verificou através das consultas regulares a que os membros da equipa foram sujeitos, mas também através da reflexão conjunta que se veio a manifestar nas intervenções diárias de todos quantos estavam interessados em saber do trabalho do Cruzeiro do Sul. O conhecimento residual que vai ficando ao longo das actividades é, sem dúvida, um dos mais importantes resultados que desde o início tinha sido expresso pela Embaixada da Holanda – a criação de uma capacidade crítica e analítica do processo de desenvolvimento em Nampula.

Desenha-se a possibilidade de num futuro próximo o Cruzeiro do Sul vir a estabelecer um acordo com uma ou mais Organizações Não-Governamentais a operarem no terreno para implementação e acompanhamento dos resultados da investigação que está sendo realizada.

PLANO DE ACTIVIDADES PARA 2000

No seguimento das actividades desenvolvidas pelo Cruzeiro do Sul nos dois últimos anos, o Projecto Seguimento do Programa Estratégico de Nampula tem por objectivos para o ano 2000:

- i. Publicação de uma obra intitulada: Nampula no Final do Século XX
- ii. Edição do Relatório Seguimento 2000 – Província de Nampula

Actividade 1

Publicação do Livro: Nampula no final do Século XX

1.1 Finalização da Redacção

- Trabalho Individual
- Seminários da equipa
- Edição preliminar

1.2 Edição final

- Compatibilização com os dados do Trabalho de Campo
- Redacção da Prova Zero
- Tradução
- Maquetização
- Impressão

Actividade 2

Seguimento do Processo de Desenvolvimento em Nampula

2.1 Levantamento de dados – inquérito quantitativo

- Elaboração da ficha de inquérito
- Aplicação do inquérito quantitativo
- Inquéritos qualitativos
- Seminário Provincial

2.2 Relatório de Seguimento 2000 – Província de Nampula

- Sistematização dos dados
- Relatórios sectoriais

2.3 Sistema georeferenciado do Desenvolvimento em Nampula

- Constituição dos bancos de dados
- Elaboração dos mapas georeferenciados
- Formação e divulgação do sistema