

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA
INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO

MESTRADO EM: DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

*COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA E PARTICIPATIVA ENTRE PORTUGAL E
MOÇAMBIQUE: O EXEMPLO DO MUNICÍPIO DA MATOLA*

VASCO ANDRÉ FERREIRA DINIS SECO COELHO

Orientação: Prof. Doutora Joana Helena Maria Fajardo Pacheco Pereira Leite

Júri:

Presidente: Doutor Jochen Oppenheimer, professor catedrático do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa

Vogais: Doutor João Titterington Gomes Cravinho, professor auxiliar da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Doutora Joana Helena Maria Fajardo Pacheco Pereira Leite, professora auxiliar do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa

Maio/2004

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA
INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO

MESTRADO EM: DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

*COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA E PARTICIPATIVA ENTRE PORTUGAL E
MOÇAMBIQUE: O EXEMPLO DO MUNICÍPIO DA MATOLA*

VASCO ANDRÉ FERREIRA DINIS SECO COELHO

Orientação: Prof. Doutora Joana Helena Maria Fajardo Pacheco Pereira Leite

Júri:

Presidente: Doutor Jochen Oppenheimer, professor catedrático do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa

Vogais: Doutor João Titterington Gomes Cravinho, professor auxiliar da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Doutora Joana Helena Maria Fajardo Pacheco Pereira Leite, professora auxiliar do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa

Maio/2004

Glossário de termos e abreviaturas

| | |
|----------------------|---|
| ACP | África, Caraíbas e Pacífico |
| AMDU | Associação Moçambicana de Desenvolvimento Urbano |
| ANMP | Associação Nacional dos Municípios Portugueses |
| APD | Ajuda Pública ao Desenvolvimento |
| AWEPA | European Parliamentarians for Africa |
| BAD | Banco Africano de Desenvolvimento |
| BIRD | Banco Internacional de Reconstrução e de Desenvolvimento |
| BM/WB | Banco Mundial |
| CAD/DAC | Comité de Ajuda ao Desenvolvimento |
| CCE | Comissão das Comunidades Europeias |
| CCPM | Câmara de Comércio Portugal - Moçambique |
| CD | Cooperação Descentralizada |
| CIM | Cooperação Intermunicipal |
| CML | Câmara Municipal de Loures |
| CMM | Conselho Municipal da Matola |
| CNUCED/UNCTAD | Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento |
| CPI | Centro de Promoção de Investimentos |
| CPLP | Comunidade dos Países de Língua Portuguesa |
| DAE | Divisão de Actividades Económicas (CML) |
| FACIM | Feira Internacional de Moçambique |
| FAO | Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação |
| FDC | Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade |
| FED | Fundo Europeu de Desenvolvimento |
| FMI / IMF | Fundo Monetário Internacional |
| FNUAP | Fundo das Nações Unidas para a População |
| FRELIMO | Frente de Libertação de Moçambique |
| ICEP | Instituto de Comércio Externo de Portugal |
| ICP | Instituto da Cooperação Portuguesa |
| IDE | Investimento Directo Estrangeiro |
| IFI | Instituições Financeiras Internacionais |
| INE | Instituto Nacional de Estatísticas |
| IPAD | Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento |
| JPC | Juntos Pela Cidade |
| MAE | Ministério da Administração Estatal |
| MNEC | Ministérios dos Negócios Estrangeiros e Cooperação |
| MPF | Ministério do Plano e Finanças |
| OCDE/OECD | Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico |

| | |
|------------------|---|
| OFO | Outros Fluxos Oficiais |
| OGE | Orçamento Geral do Estado |
| OIT/ILO | Organização Internacional do Trabalho |
| OMC/WTO | Organização Mundial do Comércio |
| OMS/WHO | Organização Mundial de Saúde |
| ONG | Organização Não-Governamental |
| ONGD | Organização Não-Governamental de Desenvolvimento |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| PALOP | Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa |
| PD | Países Desenvolvidos |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PIN | Programa Indicativo Nacional |
| PIR | Programa Indicativo Regional |
| PMA | Países Menos Avançados |
| PME | Pequenas e Médias Empresas |
| PNB | Produto Nacional Bruto |
| PNUD/UNDP | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento |
| PRE | Programa de Reabilitação Económica |
| PRES | Programa de Reabilitação Económica e Social |
| PROL | Programa de Reforma dos Órgãos Locais |
| PVD | Países em Vias de Desenvolvimento |
| RENAMO | Resistência Nacional de Moçambique |
| RNB | Rendimento Nacional Bruto |
| SADC | Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral |
| SADCC | Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral |
| UAP | Unidade de Alívio à Pobreza |
| UCCLA | União das Cidades Capitais Luso-Afro-Américo-Asiáticas |
| UE/EU | União Europeia |
| UNESCO | Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura |
| UNICEF | Fundo das Nações Unidas para a Infância |
| USD | Dólar dos Estados Unidos da América |

Resumo

O surgimento de novos actores, para além dos Estados, contribuiu para uma adaptação e consequente evolução no panorama da cooperação para o desenvolvimento. Neste âmbito, a cooperação intermunicipal, uma tipologia de cooperação descentralizada, corresponde ao estabelecimento de relações entre duas ou mais comunidades, tendo como principais actores os Municípios ou seus equivalentes, de acordo com o sistema de organização administrativo dos países, podendo assumir várias formas, a saber: geminações, protocolos, acordos de cooperação e redes. Num país como Moçambique, um dos mais pobres do mundo, o Município da Matola, onde está concentrado o maior parque industrial do país, é considerado um *laboratório* para aferir o grau de sucesso, quer da própria experiência de descentralização em Moçambique, quer das possibilidades que os projectos de cooperação intermunicipal encerram, nomeadamente com o Município de Loures (Portugal). À procura de soluções locais, integradas e sustentáveis, de desenvolvimento, fruto da emergência da própria sociedade civil moçambicana e da consequente proliferação de ONG nacionais e estrangeiras, e de uma dinâmica crescente que cruza diferentes sectores da população, pretende-se associar o reforço dos laços entre os municípios como um factor de sucesso, em termos de sustentabilidade dos projectos de desenvolvimento, numa abordagem *bottom-up*, em virtude de uma maior participação das comunidades e da integração de diferentes entidades na concepção, implementação e avaliação dos mesmos.

Palavras-chave: cooperação descentralizada, cooperação intermunicipal, Município da Matola, desenvolvimento participativo, parceria, sociedade civil

Abstract

The emergence of new actors, besides states, has contributed to an adaptation, and consequent evolution on development cooperation. In this sense, inter-municipal cooperation, a form of decentralised cooperation, entails the establishment of relations between two or more communities where the main actors are the Municipal Councils or their equivalent, in accordance with the organisational system of the involved countries. This cooperation can take on the forms of twinning, protocols, cooperation agreements, and networks. In a country like Mozambique, one of the poorest in the world, the Community of Matola, where it is concentrated the most important industrial centre in the country, is considered a *laboratory* to assess the success level, on the decentralisation process experience in Mozambique, and on the possibilities of inter-municipal cooperation projects, above all with the Community of Loures (Portugal). Joining the look for local, integrated and sustainable solutions of development, as a result of the emergence of the Mozambican civil society, and consequently of the proliferation of national and foreigner NGOs, and of a dynamic which cuts different sectors of the population; there's the enforcement of the links between the local communities as a factor of success, in terms of sustainability of the development projects, in a *bottom-up* approach, because of the larger participation of communities and the integration of different entities in mutually conception, implementation, and evaluation of the projects.

Keywords: decentralised cooperation, inter-municipal cooperation, Community of Matola, participatory development, partnership, civil society

Índice

| | |
|---|-----------|
| Glossário de Termos e Abreviaturas | 3 |
| Resumo | 5 |
| Abstract | 6 |
| Índice | 7 |
| Lista de Quadros e Figuras | 10 |
| Agradecimentos | 11 |
| Dedicatória | 12 |
| INTRODUÇÃO | 13 |
| PRIMEIRA PARTE – CONTEXTUALIZAÇÃO TEMÁTICA | 21 |
| CAPÍTULO 1 – A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento | 21 |
| 1.1 – Abordagem à problemática do Desenvolvimento: novas direcções para um desenvolvimento participativo | 21 |
| 1.1.1 – Desenvolvimento: um conceito multi-dimensional | 21 |
| 1.1.2 – A abordagem participativa do Desenvolvimento | 24 |
| 1.2 – O panorama do Desenvolvimento: das palavras à acção | 29 |
| 1.2.1 – A situação do Desenvolvimento e da Pobreza no Mundo | 29 |
| 1.2.2 – Objectivos de Desenvolvimento | 31 |
| 1.3 – A Cooperação para o Desenvolvimento | 34 |
| 1.3.1 – Uma abordagem à Cooperação para o Desenvolvimento | 34 |
| 1.3.2 – A visão do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) ... | 35 |
| 1.3.3 – Um novo rumo na Cooperação para o Desenvolvimento?..... | 38 |
| CAPÍTULO 2 – A Cooperação Descentralizada ao serviço do Desenvolvimento | 41 |
| 2.1 – Abordagem à Cooperação Descentralizada | 41 |
| 2.1.1 – Um conceito dinâmico de Cooperação Descentralizada ... | 41 |
| 2.1.2 – Objectivos e vocações da Cooperação Descentralizada | 43 |
| 2.2 – A Cooperação Intermunicipal | 46 |
| 2.2.1 – Contexto e conceito de Cooperação Intermunicipal | 46 |
| 2.2.2 – Evolução da Cooperação Intermunicipal | 48 |
| 2.2.3 – Potencialidades e constrangimentos da Cooperação Intermunicipal | 52 |

| | |
|---|-----|
| SEGUNDA PARTE – RETRATO DE UM PAÍS: MOÇAMBIQUE | 54 |
| CAPÍTULO 3 – Contexto Histórico e Cultural de Moçambique | 54 |
| 3.1 – História de Moçambique | 54 |
| 3.1.1 – Moçambique e o comércio marítimo do Índico | 54 |
| 3.1.2 – Da consolidação da presença portuguesa à independência . | 56 |
| 3.1.3 – Da independência aos nossos dias | 59 |
| 3.2 – Etnicidade e cultura em Moçambique | 61 |
| 3.2.1 – A abordagem <i>etno</i> na contextualização cultural de Moçambique | 61 |
| 3.2.2 – Problemas na interpretação do panorama linguístico e étnico | 62 |
| 3.2.3 – Algumas considerações gerais sobre o Sul do Save | 64 |
| 3.2.4 – O grupo <i>Tsonga</i> | 65 |
| CAPÍTULO 4 – O Desenvolvimento Económico e Social de Moçambique | 68 |
| 4.1 – A economia moçambicana | 68 |
| 4.1.1 – Principais características da economia moçambicana na década de 90 | 68 |
| 4.1.2 – A situação do IDE em Moçambique | 73 |
| 4.1.3 – Objectivos Gerais de Desenvolvimento Económico do Governo (2000-2004) | 77 |
| 4.2 – Combate à Pobreza em Moçambique | 78 |
| 4.2.1 – Paz sem benefício | 78 |
| 4.2.2 – A Pobreza em Moçambique | 81 |
| TERCEIRA PARTE – COOPERAÇÃO COM O MUNICÍPIO DA MATOLA | 88 |
| CAPÍTULO 5 – O Município da Cidade da Matola | 88 |
| 5.1 – Principais dados sobre o Município da Matola | 88 |
| 5.1.1 – Localização e principais características | 88 |
| 5.1.2 – Historial da Matola | 90 |
| 5.1.3 – A situação económica da Matola | 94 |
| 5.1.4 – Aspectos sociais de desenvolvimento do Município da Matola | 96 |
| 5.2 – A descentralização autárquica em Moçambique | 98 |
| 5.2.1 – Breve abordagem ao conceito de <i>descentralização</i> | 98 |
| 5.2.2 – Historial, características e limitações do processo de descentralização em Moçambique | 100 |
| 5.3 – Funcionamento e organização do Município da Matola – Primeiros passos de uma Autarquia | 110 |
| 5.3.1 - Órgãos do Município da Cidade da Matola | 110 |

| | |
|--|-----|
| 5.3.2 - Relacionamento entre os Órgãos Municipais | 112 |
| 5.3.3 – Situação Financeira do Município | 114 |
| 5.3.4 – Balanço do desempenho da Autarquia: diferentes perspectivas | 117 |
| CAPÍTULO 6 – A Prática da Cooperação Descentralizada | 121 |
| 6.1 – A Cooperação com o Município de Loures | 121 |
| 6.1.1 – Historial da cooperação Loures/Matola | 121 |
| 6.1.2 – Uma cooperação em <i>stand-by</i> ? | 125 |
| 6.1.3 – Cooperação com outras colectividades: o caminho a seguir | 129 |
| 6.2 – Cooperação Loures/Matola – Projecto “Saúde para a Matola” | 131 |
| 6.2.1 – O projecto: fases e objectivos | 131 |
| 6.2.2 – Avaliação – Um primeiro passo para uma nova cooperação | 135 |
| QUARTA PARTE – COOPERAR DA COMUNIDADE PARA A COMUNIDADE | 140 |
| CAPÍTULO 7 – Novas vias para uma cooperação mais alargada e eficaz | 140 |
| 7.1 – A Sociedade Civil em Moçambique: as ONG | 140 |
| 7.1.1 – O papel das ONG no processo de Desenvolvimento | 140 |
| 7.1.2 – A emergência de ONG em Moçambique | 143 |
| 7.1.3 – Constrangimentos e desafios das ONG moçambicanas | 146 |
| 7.2 – Outra Cooperação / Outro Desenvolvimento | 151 |
| 7.2.1 – Os projectos comunitários de desenvolvimento local: um novo espaço para a CIM | 151 |
| 7.2.2 – Exemplo de um projecto de desenvolvimento participativo: <i>Pfuka Bzixile</i> | 156 |
| CAPÍTULO 8 – Conclusões | 159 |
| Bibliografia | 165 |
| Documentos de Trabalho | 169 |
| Publicações periódicas | 170 |
| Sítios na Internet e outros documentos electrónicos consultados | 171 |
| ANEXOS | 173 |

Lista de Quadros e Figuras

| | | |
|------------------|---|-----|
| Quadro 1 | Distribuição percentual da população de 5 anos e mais por grandes grupos de idade segundo língua materna, Província de Maputo, 1997 | 64 |
| Quadro 2 | Investimento Directo – Moçambique (1996-2000) | 75 |
| Quadro 3 | Projectos de investimento apoiados pelo CPI em 2001 (Província de Maputo) | 75 |
| Quadro 4 | Investimento Estrangeiro em Moçambique – Principais Países (2000-2001) | 76 |
| Quadro 5 | Prevalência do VIH/SIDA em alguns países da África Austral | 85 |
| Quadro 6 | Distritos Urbanos e Bairros/Povoações | 88 |
| Quadro 7 | Organigrama dos Serviços Técnicos do Conselho Municipal da Matola | 111 |
| Quadro 8 | Quadro comparativo das Receitas do Conselho Municipal da Cidade da Matola | 114 |
| Quadro 9 | Quadro comparativo das Despesas do Conselho Municipal da Cidade da Matola | 116 |
| Quadro 10 | Quadro comparativo das Despesas e das Receitas do Conselho Municipal da Cidade da Matola | 117 |
| Quadro 11 | Investimento total efectuado em euros pela CML entre 1997 e 2001 | 124 |
| Quadro 12 | Receitas e Despesas do CMM e Investimento total efectuado pela CML | 124 |
| Quadro 13 | Projecto “Saúde para a Matola” – Bairros e escolas abrangidos | 133 |
| Quadro 14 | Projecto “Saúde para a Matola” – Distribuição de intervenientes (2000) | 134 |
| Quadro 15 | Investimento total efectuado em euros pela CML em 2000 e 2001 na implementação do projecto “Saúde para a Matola” | 135 |
| Mapa 1 | Corredor de Maputo | 71 |
| Gráfico 1 | Contribuição de cada sector para o Volume de Negócios (2001) | 73 |
| Gráfico 2 | Distribuição regional do PIB e da População Total de Moçambique (1997) | 80 |
| Gráfico 3 | Como avalia a actuação dos Órgãos Municipais antes e depois das primeiras eleições autárquicas de 1998? | 120 |
| Gráfico 4 | Quais as colectividades locais estrangeiras que trazem mais benefícios à Cidade da Matola? | 127 |

Agradecimentos

Aos meus pais, por todas as razões do Mundo, mas porque deram também um novo sentido ao *princípio de subsidiariedade* entre o Estado e os cidadãos no dever de apoiar a investigação em Portugal, visto terem financiado totalmente, em substituição do primeiro e de quaisquer outras entidades, a realização deste trabalho.

À Clara, por ter sido a pessoa que me confortou nos momentos mais difíceis e, com o seu entusiasmo, paciência e carinho, me ter transmitido a confiança e perseverança necessárias à prossecução deste trabalho.

À Professora Doutora Joana Pereira Leite, por ter acreditado, desde o início, neste projecto e nos objectivos que o nortearam, e, por ter sido fundamental na sua melhor estruturação, execução e revisão final.

À minha nova família (David, Elsa, José Pedro, Danila e Mauro) que, tendo tudo feito para que eu me sentisse em casa, permanentemente, tornaram a minha estada em Maputo uma inesquecível e saudosa experiência.

À Cooperação Portuguesa (através do antigo ICP), por me ter permitido alojar num dos seus apartamentos em Maputo, o que constituiu, para mim, um verdadeiro privilégio; e, também, à sua estrutura local (Engenheiro Fernando Costa e Dra. Inês Alves), bem como à própria Embaixada de Portugal em Moçambique, na pessoa do Dr. Pedro Monteiro, por toda a disponibilidade demonstrada.

Ao Sr. Francisco Funzamo, por ter tornado a minha estada de dois meses em Moçambique muito mais *fácil*, mas também pelo seu enorme sorriso (sempre contagiante e fraterno), do tamanho de todo um povo.

À Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane, na pessoa do seu Director, Dr. Fernando Lichucha, pelo apoio institucional à minha permanência em Moçambique, no âmbito desta investigação.

À Câmara Municipal de Loures, através da Divisão de Actividades Económicas, na pessoa da Dra. Marlene Valente, pelo seu empenho e por toda a informação que disponibilizou; mas também na pessoa da Dra. Rosário Costa, por partilhar a sua experiência de investigação neste campo.

Ao Conselho Municipal da Matola, na pessoa do seu Presidente, o Dr. Carlos Tembe, pelo apoio que este prestou para a melhor concretização dos trabalhos.

Ao Dr. Jorge Muchanga, do Centro de Informação da Universidade Eduardo Mondlane, pela sua permanente disponibilidade e a amizade com que me recebeu no seu país e me ajudou gratuitamente.

A todos os membros activos da sociedade civil moçambicana que conheci (Arq.^a Maria dos Anjos, Eng.º Rashid, Dr. Carlos Ribeiro, Álvaro Casimiro, entre outros) que, todos os dias, lutam para tornar Moçambique um país com futuro, um país onde todos possam usufruir das mesmas oportunidades.

Finalmente, a todos os que não nomeei, mas que, de alguma forma, contribuíram para a melhor prossecução desta tarefa.

*Em memória da minha
Avó Mercedes,
de quem espero ter herdado a inquietude
e a coragem
daqueles que não esperam que sejam sempre outros
(Pais?, Estado?, Nossa Senhora?)
a resolver os seus próprios problemas
ou desafios...*

INTRODUÇÃO

Enquadramento e importância do tema

A renovação do conceito de desenvolvimento, levou a que este extravasasse os limites do conceito de crescimento económico, passando a abarcar múltiplas dimensões. Assim, a ideia de *sustentabilidade* surge em virtude do agravamento dos problemas ambientais e da necessidade de gerir os recursos e as necessidades a longo prazo e determina a noção de *desenvolvimento sustentável*. Por seu turno, o conceito de *desenvolvimento humano* advém da necessidade de considerar a própria *pessoa*, dada a necessidade de centrar o desenvolvimento nas várias vertentes que lhe conferem qualidade de vida (educação, saúde, rendimento). Finalmente, fala-se de *empowerment*, para que as pessoas, através de um processo de *capacity building*, individualmente ou de forma organizada, possam participar no *seu* processo de desenvolvimento e/ou de erradicação da pobreza, através do *desenvolvimento participativo*.

Com efeito, se todas as pessoas têm direito a uma vida digna, a *erradicação da pobreza é possível através da globalização dos direitos económicos e sociais*. Esta visão implica: *nas acções de cooperação, uma intervenção baseada nos direitos humanos, em particular os direitos económicos e sociais, orientada para o empowerment das comunidades locais dos países do sul, por contraponto à visão tradicional da assistência orientada para a minoração do sofrimento e das necessidades básicas*.¹

¹ in http://www.oikos.pt/local/Oikos_em_Portugal/emPortugal.htm.

É sabido que a *globalização* das economias, apesar de agravar as discrepâncias entre ricos e pobres, em função de uma ordem económica mundial construída para tal, deu o impulso necessário à emergência de novas vozes, poderes e movimentos que procuram alternativas viáveis para um desenvolvimento mais justo e equitativo. Porém, no século XXI, impõe-se questionar se o mundo conseguirá resistir à pressão de duas forças antagónicas – globalização e fragmentação – ao verificar-se, por um lado, uma integração contínua das economias; e, por outro lado, à margem desta, uma eclosão crescente de movimentos nacionalistas e/ou fundamentalistas.

O surgimento de novos actores, para além dos Estados, contribuiu para uma adaptação e conseqüente evolução no panorama da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (e das próprias Relações Internacionais) que, agora, cada vez mais, se concebe numa dinâmica envolvendo pessoas ou grupos de pessoas, do que como resultado da acção de *governos* ou *agências oficiais de cooperação*. Neste pressuposto, a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento foi levada a ultrapassar-se, renovando-se em termos de eficiência, para minorar os custos e as críticas constantes das *opiniões públicas* dos países doadores, mas sobretudo de eficácia, no sentido de minorar os problemas reais das populações dos países beneficiários da ajuda.

Neste âmbito, a Cooperação Intermunicipal, uma tipologia de Cooperação Descentralizada, corresponde ao estabelecimento de relações entre duas ou mais comunidades, tendo como principais actores os Municípios ou seus equivalentes, de acordo com o sistema de organização administrativo dos países, podendo assumir várias formas, a saber: geminações, protocolos, acordos de cooperação e redes. Nestas relações podem envolver-se os vários actores da sociedade, institucionais e não institucionais, tendo por base os princípios da solidariedade e da subsidiariedade (Costa, 2003:16).

Num país como Moçambique, embora continuando a ser um dos mais pobres do mundo, com uma das mais altas taxas de prevalência do VIH/SIDA entre a sua população, e extremamente vulnerável às intempéries e períodos de seca, apraz registar a estabilidade política conseguida após os Acordos de Paz assinados em Roma, em 1992, e, as primeiras eleições presidenciais e legislativas, em 1994. Essa estabilidade permitiu que Moçambique se tornasse uma das economias africanas mais dinâmicas e atractivas para o investimento estrangeiro e que se iniciasse uma série de reformas políticas que conduziram, por exemplo, a um processo de descentralização administrativa e autárquica que culminou com a realização de eleições em 33 autarquias, em Junho de 1998.

O Município da Matola, cidade capital da Província de Maputo, às portas de Maputo, onde está concentrado o maior parque industrial do país, servido pelo Corredor de Maputo, que o liga a uma rede integrada de transportes, comunicações, serviços e indústrias que ultrapassam as fronteiras moçambicanas, é considerado um *laboratório* para aferir o grau de sucesso da experiência de descentralização em Moçambique.

Apesar das inúmeras dificuldades, intrínsecas ou impostas, que a autarquia da Matola tem enfrentado, regista-se: por um lado, a procura de soluções envolvendo a sociedade civil, as autoridades tradicionais, enfim a comunidade *matolense*; e, por outro lado, o reforço dos laços com outros municípios, sobretudo estrangeiros.

A procura de soluções integradas e sustentáveis de Desenvolvimento Local Participativo é fruto da emergência da própria sociedade civil moçambicana e da conseqüente proliferação de ONG nacionais e estrangeiras, e de uma dinâmica crescente que cruza diferentes sectores da população, em prol da melhoria das condições de vida, em função dos conhecimentos e disponibilidade locais e da ajuda de entidades competentes que se associam. É importante perceber essa dinâmica e entender que os

diferentes actores devem saber aproveitar e canalizar estas energias, por ora algo dispersas. O exemplo de projectos de desenvolvimento comunitário nos bairros peri-urbanos de Maputo pode não servir de panaceia geral, mas é claramente uma alavanca para a sua adaptação noutros bairros, noutros contextos, um pouco por todo o país.

O reforço dos laços entre os municípios – Cooperação Intermunicipal – é tido como natural num contexto de Cooperação Descentralizada e de procura de soluções duplamente locais e globais para problemas comuns que afectam as comunidades, nomeadamente a do Município da Matola. Aos tradicionais projectos de Cooperação Intermunicipal são apontadas várias incongruências, por defeito quer do município *receptor*, quer do município *doador*. Reconhece-se, por isso, um maior sucesso em termos de sustentabilidade, em virtude de uma maior participação da sociedade civil e da integração de diferentes entidades na concepção e implementação dos mesmos.

Hipótese de trabalho

Em virtude do contexto por nós apresentado, temos a convicção que importa repensar a cooperação entre entidades não-estatais em função das necessidades, instrumentos, saberes, sinergias e possibilidades de participação, logo de aprendizagem, das comunidades locais, muitas vezes subaproveitadas.

Dada a experiência, sobretudo na área da saúde, que serviu de protótipo para avaliar o sucesso de projectos de desenvolvimento integrado e participativo (de envolvimento, não só das autarquias, mas sobretudo das comunidades que as sustentam), poder-se-á compreender a cooperação entre os municípios de Loures (Portugal) e da Matola (Moçambique), ainda que suspensa nos anos de 2002 e 2003, numa nova dinâmica de cooperação descentralizada *intercomunitária* (participativa)?

Objectivo

Com este trabalho, não pretendemos encontrar um modelo único para a cooperação intermunicipal, nem apontar novas soluções. Existem instrumentos unanimemente apontados como causadores de dinâmicas positivas no seio das comunidades locais: as práticas de desenvolvimento participativo e a implementação de políticas *pró-pobres*. Fundamentalmente, pretendemos demonstrar que existem as condições, os recursos, os meios e os actores necessários, para fazer da cooperação intermunicipal (poderá ser aqui entre a Matola e Loures), não o objectivo último, mas o pretexto para uma maior aproximação entre as diferentes comunidades, que reúnem em si capacidades para melhorar as suas condições de vida.

Estrutura

A dissertação encontra-se dividida em quatro partes: na Primeira Parte, no Capítulo 1, faz-se uma abordagem à Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, começando por introduzir o tema do Desenvolvimento. Procura-se aqui desenvolver o conceito para encontrar respostas às necessidades de práticas centradas nos pobres e de envolvimento destes nos projectos que melhorem a sua qualidade de vida (desenvolvimento participativo), capacitando-os para tal (*empowerment*). Daí, partimos para uma projecção do sistema internacional de cooperação, tentando perceber se este cumpre os objectivos que se lhe impõem. No Capítulo 2, após uma abordagem à Cooperação Descentralizada, procuramos aprofundá-la através de uma sua tipologia, a Cooperação Intermunicipal, demonstrando: o contexto do seu aparecimento, conceito, evolução, potencialidades e constrangimentos.

Na Segunda Parte, no Capítulo 3, contextualizamos Moçambique histórica e culturalmente, com uma maior incidência na Região Sul, de modo a fazermos o retrato aproximado da matriz profundamente distinta e, ao mesmo tempo, heterogénea deste povo. No Capítulo 4, prosseguimos com o retrato de Moçambique, centrados nos aspectos económicos, onde procuramos expor as debilidades, mas também as enormes potencialidades que este país (particularmente a Província de Maputo) encerra. Falar de economia de Moçambique, implica também traçar o perfil de pobreza que atinge a sociedade moçambicana, nas suas várias dimensões, sem esquecer o impacto do VIH/SIDA para o agravamento da qualidade de vida dos moçambicanos.

Na Terceira Parte, no Capítulo 5, fazemos a contextualização do Município da Cidade da Matola, apresentando as suas principais características e demonstrando o funcionamento e organização da sua autarquia, após uma abordagem ao processo de descentralização autárquica em Moçambique. No Capítulo 6, é feita uma análise da cooperação entre dois municípios, este último e o de Loures (Portugal), terminando com a descrição de um projecto levado a cabo nesse âmbito, na área da Saúde, em que são dados passos no sentido de envolver a sociedade civil na sua implementação.

Na Quarta Parte, no Capítulo 7, são apresentadas novas vias para uma cooperação mais alargada e eficaz, demonstrando o papel da sociedade civil e a sua emergência em Moçambique, para, por fim, apontar os projectos comunitários de desenvolvimento local, exemplificados no *Pfuka Bzixile*, da AMDU, como um novo espaço para a Cooperação Intermunicipal. Finalmente, no Capítulo 8, as Conclusões encerram este trabalho.

Metodologia

Este trabalho de investigação decorreu em locais e em fases diferentes. Num primeiro momento, uma pesquisa documental exploratória, foi efectuada em Portugal. Seguiu-se, com o apoio institucional da Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane e da Embaixada de Portugal em Moçambique (Cooperação Portuguesa), e sem ajuda financeira de qualquer instituição, a realização de um *trabalho de campo*, em Moçambique, durante dois meses. Finalmente, de novo em Portugal, procedeu-se ao trabalho de tratamento dos dados recolhidos e à redacção da dissertação.

Por outro lado, a investigação envolveu a pesquisa de diferentes tipos de fontes. Recolheram-se, inicialmente, fontes documentais publicadas, através de uma indagação realizada em diversas bibliotecas ou centros de documentação, documentos originais, facultados pelas diversas entidades/instituições e, por último, procedeu-se à consulta de *sítios* na Internet. As fontes orais, essenciais a este trabalho, foram obtidas, através da realização de entrevistas, mas também, pela administração, quer de um inquérito exploratório, por questionário, quer de um outro aplicado via Internet.

A pesquisa de fontes documentais foi central para a realização deste trabalho. Para tal, num primeiro momento, procedemos a uma exploração bibliográfica das várias temáticas, recorrendo à documentação disponível na Biblioteca Geral do ISEG e na Biblioteca Nacional, em Lisboa. Num segundo momento, em Moçambique, consultámos o Arquivo Histórico de Moçambique, o Centro de Informação (UEM), a Biblioteca do Centro de Estudos Africanos (UEM), a Biblioteca da Faculdade de Economia (UEM) e a Biblioteca da Faculdade de Letras (UEM), em Maputo.

No campo do acesso a fontes documentais originais, é de referir que a Câmara Municipal de Loures (CML), através da Divisão de Actividades Económicas (DAE), na

pessoa da Dra. Marlene Valente, forneceu-nos um extenso dossier sobre a cooperação com o Município da Matola, bem como sobre o Concelho de Loures.

Neste mesmo campo, e durante a estada do autor em Moçambique, o Conselho Municipal da Matola (CMM), através da Vereação de Educação, Género, Saúde e Assuntos Sociais, facultou-nos também documentação sobre a situação do município nas áreas da Saúde e Educação. Também a Embaixada de Portugal em Moçambique, na pessoa da Assessora para a Cooperação, Dra. Inês Alves, e do Conselheiro de Embaixada, Dr. Pedro Monteiro, nos permitiu aceder a diverso material de pesquisa.

Foram ainda consultados inúmeros sítios na *Internet* sobre as diversas temáticas, bem como diversas publicações periódicas, em Portugal e em Moçambique.

No contexto do recurso às fontes orais, foi feita uma *análise de conteúdo*, com base em *entrevistas não-estruturadas*, quer em Portugal, quer em Moçambique, junto de *informantes privilegiados*, que entendemos importantes para uma melhor compreensão das matérias em estudo (ver Anexo 10).

Um inquérito exploratório, por questionário, foi distribuído por uma amostra de 30 residentes na Cidade da Matola, alunos do Instituto do Magistério Primário desta cidade (IMAP – Matola), com o intuito de averiguar a opinião dos cidadãos matolenses sobre as condições de vida nesta cidade e o trabalho da autarquia, bem como a visibilidade dos projectos de cooperação em que esta está envolvida.

Finalmente, um inquérito inspirado na metodologia adoptada por Maria Manuela Afonso, no seu trabalho de investigação sobre “Cooperação Descentralizada – O caso dos Municípios Portugueses”, foi enviado, via Internet, à técnica da Câmara Municipal de Loures, Dra. Marlene Valente. O envio deste inquérito teve como principal objectivo o aprofundamento da análise sobre as características, as actividades e os recursos envolvidos na geminação e protocolo de cooperação com o Município da Matola.

PRIMEIRA PARTE – CONTEXTUALIZAÇÃO TEMÁTICA

CAPÍTULO 1 – A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

1.1 – Abordagem à problemática do Desenvolvimento: novas direcções para um desenvolvimento participativo

1.1.1 – Desenvolvimento: um conceito multi-dimensional

O crescimento económico não pode ser tratado de forma razoável como um fim em si mesmo. O desenvolvimento tem de centrar-se mais no estímulo à qualidade da vida que vivemos e nas liberdades de que gozamos (...) É a pessoa humana que deve estar no centro do desenvolvimento. in Sem, Amartya (1999): “Development as Freedom”²

O conceito de desenvolvimento emana do conceito de crescimento. No entanto, o primeiro engloba mais do que elementos económicos. É um conceito globalizante que encontra os seus elementos também no campo extra-económico. O desenvolvimento é um conceito que implica, por isso, aumentar o rendimento nacional, elevar as taxas de alfabetização, fornecer serviços de saneamento básico e assegurar um nível de vida digno. Mais, reconhece-se hoje a grande vantagem do crescimento económico na melhoria generalizada da vida humana e nas condições de vida e, ao mesmo tempo, que as pessoas são o recurso económico mais importante.

Desenvolver passa sempre por transformar a nossa maneira de produzir, transformar o meio em que vivemos, as nossas relações, os próprios indivíduos. Mas, como defendem alguns autores, esta busca permanente da transformação torna-se

² Citado por Maria de Lurdes Pintasilgo in “Há alternativas!”, Visão nº507, de 21/11/02

perigosa *quando essas transformações ocorrem a um ritmo tão rápido que não permitem criar novas estruturas que substituam as antigas, destruídas durante o processo.*³

Os objectivos do desenvolvimento sócio-económico têm também de ser definidos em termos de sustentabilidade em todos os países. Poderá haver variantes de interpretação, mas terá de conter certos ditames e de dimanar de um consenso, fundado no conceito básico de *desenvolvimento sustentável*, e de se inserir num vasto quadro de estratégias para alcançar tais objectivos.⁴

A reflexão actual sobre o desenvolvimento aconselha que sejam tidas em conta também as análises do conjunto das práticas sociais efectivas ligadas ao desenvolvimento, tanto as dos *desenvolvedores* como as dos *desenvolvidos*, ao invés de se terem em conta apenas as políticas económicas nacionais. Ao analisar uns e outros verifica-se que: pelo lado dos primeiros, *desde o nível das instâncias internacionais ou do mercado mundial, até ao nível do quadro de terreno, existe uma articulação hierarquizada de sistemas de condicionantes e de margens de manobra* (Sardan, 1990:195); pelo lado dos segundos, *o desvio que se produz entre o desenvolvimento no papel e as mudanças efectivas no outro extremo da cadeia não se deve apenas às práticas dos operadores do desenvolvimento, mas também aos próprios comportamentos dos visados, que são, entretanto, os principais interessados* (Sardan, 1990:196).

Os Governos dos países, em todos os níveis da Administração pública (central, regional e local) e um número cada vez maior de organizações do chamado *terceiro*

³ in “Ajuda ao Desenvolvimento: porquê ajudar?”, de Aurélio Floriano, publicado na FORUM DC nº4 Janeiro-Março 2003

⁴ O desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que dê resposta às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras darem resposta às delas. Contém em si dois conceitos básicos: o conceito das *necessidades*, em especial as necessidades essenciais dos débeis económicos deste mundo, a que se deve dar atenção prioritária; e, a ideia dos *limites* impostos pelo presente nível da tecnologia e da organização social à capacidade de o ambiente dar resposta às necessidades de hoje e de amanhã. in Sachs, Ignacy (1993): *L'écodéveloppement*, Syros:Paris (trad. livre).

sector (as organizações da sociedade civil), quer a nível nacional, quer a nível internacional, empenham-se hoje em *humanizar* o desenvolvimento. O conceito de *desenvolvimento humano* é definido pelo PNUD como sendo:

... o processo de alargamento das escolhas das pessoas através da expansão das suas capacidades para terem uma vida longa e saudável, com conhecimentos, com um padrão de vida decente e com uma participação activa na vida da comunidade em que se inserem. PNUD (2001)⁵

O desenvolvimento humano tem a ver com pessoas, com o aumento das suas escolhas para levarem a vida que prezam. Crescimento económico, comércio e investimento internacionais crescentes, progresso tecnológico – são todos muito importantes. Mas, são meios e não fins. A sua contribuição para o desenvolvimento humano no século XXI dependerá de expandirem as escolhas das pessoas, de ajudarem a criar um ambiente para as pessoas desenvolverem todo o seu potencial e levarem uma vida produtiva e criativa.

Porém, o conceito de desenvolvimento (humano) já não abrange apenas os dois pilares tradicionais mobilizadores da actuação individual através do reforço das suas capacidades produtivas (investimento na educação e saúde e promoção de um crescimento económico equitativo), expressos de forma simplificada através do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).⁶

O Relatório do Desenvolvimento Humano 2002 do PNUD, reunindo um acervo de quase duas décadas de debate sobre esta matéria, demonstrou já mais alguns progressos no aprofundamento e reforço deste conceito ao referir-se a um terceiro pilar

⁵ in UNDP Corporate Policy on National Human Development Reports, Human Development Report Office, UNDP, New York, June 2001, p. v Este conceito foi introduzido em meados de 1990 no “Relatório Mundial sobre o Desenvolvimento Humano” (PNUD).

⁶ O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) mede os progressos efectuados por cada país tendo em conta uma selecção de parâmetros sociais e económicos fundamentais. Os três componentes essenciais para o seu cálculo são a esperança de vida, a educação e o rendimento *per capita*. Quase todos os países com *baixo desenvolvimento humano*, ou seja, classificados na categoria inferior do IDH, encontram-se na África Subsariana: 30 num total de 34.

de uma estratégia para o desenvolvimento humano no séc. XXI: a promoção da participação através da governação democrática.

1.1.2 – A abordagem participativa do Desenvolvimento

A participação promove a acção colectiva, assim como a actuação individual, e reforça os ganhos do desenvolvimento. O aprofundamento da democracia, através de maior liberdade política permite que as pessoas reiviniquem os seus direitos económicos e sociais, enquanto que a educação habilita-as a reivindicarem políticas económicas e sociais que respondam às suas prioridades. Os mais recentes relatórios do PNUD apontam novos caminhos:

As mudanças no mundo alteraram as prioridades do desenvolvimento humano e tornaram a liberdade política, a participação e a acção colectiva muito mais importantes como temas de políticas públicas. A par com o espírito de empreendimento económico, que conduz os mercados, o espírito de empreendimento social conduz, agora, os debates de política sobre temas que interessam às pessoas. (PNUD, 2002:54)

Grupos da sociedade civil (...) têm um papel importante na ajuda à realização e acompanhamento do progresso no sentido dos Objectivos [de Desenvolvimento do Milénio]. Mas estes também exigem estados capazes e eficientes, que cumpram os seus compromissos de desenvolvimento. E exigem mobilização popular para sustentar a vontade política de as atingir. Essa mobilização popular exige culturas políticas abertas e participativas. (PNUD, 2003:2)

Segundo Konrad Ginther, a grande diferença hoje é que:

While previously development had been more or less state-centred and largely conducted within state structures by governmental agencies «from the top down», human-centred development now adds a new and essential dimension – participation – so that the people participate actively in shaping development «from the bottom up».⁷

⁷ in Ginther, Konrad (1998): “Participatory and action research: lessons from the methodology”; Hollands & Ansell, eds., p. 23. O mesmo autor acrescenta: *According to this doctrine of human-centred development, development is brought closer to the people. The state is held responsible for providing a constitutional dispensation which secures an enabling environment for development through the constructive interaction between state agencies and non-state sector institutions, and for allowing the people to organize themselves freely. Human-centred development and popular participation in development ultimately requires a constitutional dispensation under which political power is being devolved to lower – provincial or local – government levels (Ibid.:23-24).*

Experiências recentes também mostraram como os movimentos sociais podem levar a uma tomada de decisão mais participativa, caso do controlo público dos orçamentos locais. Este tipo de acção colectiva melhora os serviços básicos e ajuda a estimular e sustentar a vontade política.⁸

As reformas políticas, como a descentralização dos orçamentos – o *Orçamento Participativo* – e das responsabilidades pelo fornecimento de serviços básicos, por exemplo, colocam a tomada de decisão mais perto das pessoas e reforçam a pressão popular para o cumprimento dos compromissos políticos por parte dos seus líderes.⁹

Boaventura de Sousa Santos define o *Orçamento Participativo* como:

... uma emanção da teoria da democracia participativa [a qual] assenta na ideia de que os cidadãos devem participar directamente nas decisões políticas e não apenas, como quer a democracia representativa, na escolha dos decisores políticos. (...) um processo regularizado de intervenção permanente dos cidadãos na gestão municipal.¹⁰

Encorajar o desenvolvimento participativo exige, pois, a criação de um contexto que favoreça a consulta e a implicação de todos os actores envolvidos no processo de tomada de decisões. Concretamente, a abordagem participativa do desenvolvimento pressupõe:

- Apoiar as instituições do governo, as associações profissionais, as organizações e as comunidades e encorajá-las a definir e a aplicar mecanismos de consulta, de elaboração de políticas e de planificação de acções de desenvolvimento;
- Associar todos os actores envolvidos na concepção, execução e acompanhamento de acções de desenvolvimento, inclusive a

⁸ Ver: PNUD, 2003:2

⁹ Segundo o PNUD: *Para ter êxito, este tipo de descentralização precisa de uma autoridade central capaz, de autoridades locais empenhadas e com poder financeiro e de cidadãos empenhados numa sociedade civil bem organizada. (...) Em Moçambique, autoridades locais empenhadas com capacidade financeira aumentaram a cobertura de vacinação e as consultas pré-natais em 80%, vencendo limitações de capacidade através da contratação de ONG e de fornecedores privados a nível municipal. (Ibid.)*

¹⁰ in Santos, Boaventura de Sousa (2002): *Democracia e Participação – O caso do orçamento participativo de Porto Alegre*; Edições Afrontamento, Porto. Nas palavras do mesmo autor, [é] *na cidade brasileira de Porto Alegre onde, desde 1989, está implantada uma forma de democracia participativa, designada por orçamento participativo, (...), tendo sido considerada pela ONU como uma das quarenta melhores práticas de gestão urbana do mundo. (...) o êxito do orçamento participativo não foi estranho à escolha de Porto Alegre como sede do Fórum Social Mundial (Ibid.:7-8).*

identificação participativa de indicadores de acompanhamento; o que possui a vantagem de favorecer o processo de apropriação de projectos de desenvolvimento pelas comunidades e de assim contribuir à perenidade das acções empreendidas;

- Apoiar as estruturas descentralizadas representativas ou os grupos de interesse local, indispensáveis à instauração dum desenvolvimento sustentável, que têm mais oportunidades de tomar em consideração as necessidades e as aspirações das populações, e mais particularmente dos grupos mais vulneráveis, incluindo as mulheres;
- Sensibilizar os governantes públicos às abordagens participativas e fazer com que eles sejam mais receptivos a isso;
- Conceder às organizações temporárias e às comunidades de base a faculdade de negociar, de ter acesso às instituições e de as influenciar pela integração das suas preocupações e aspirações nas políticas sectoriais, certamente de maior envergadura como os programas de luta contra a pobreza.¹¹

Deste modo, está a formar-se um consenso nos *fora* mundiais quanto à importância da acção colectiva de pessoas e grupos da sociedade civil, no curso do desenvolvimento humano. A literatura actual sobre o desenvolvimento salienta que, cada vez mais, é necessário ter em conta a voz dos pobres (leia-se populações dos países em desenvolvimento), aumentando-lhes as capacidades de participação para gerarem o seu próprio desenvolvimento. Na nossa opinião, este é um processo que deve começar nas comunidades e não num qualquer escritório de uma instituição internacional ou gabinete governamental de um país desenvolvido.

Por outro lado, procura-se hoje também ter em conta os pobres na própria concepção (e implementação) dos projectos de redução da pobreza e/ou desenvolvimento. Nas palavras de Caroline Robb, *dar uma voz aos pobres no debate sobre a pobreza significa trabalhar com os pobres nesta matéria, o que conduz a melhores diagnósticos técnicos do(s) problema(s) e uma melhor concepção e implementação da[s] solução[ões]*.¹²

¹¹ Fonte: PMEDP, <http://www.sflp.org/por/001/es2.htm>

¹² in Robb, Caroline M. (1999): Can the poor influence policy? – Participatory poverty assessments in developing world; Directions in Development, The World Bank; Washington, D.C., p. 66 (trad. livre)

Este tipo de abordagem desafia, porém, *as relações de poder tradicionais e apela a uma variedade de parcerias que requerem confiança, esperança e integridade*. Mas, tudo indica que um diálogo mais aberto e uma maior compreensão entre os que detêm o poder e os pobres que possa *conduzir do desespero à oportunidade*.¹³

Ou seja, o desenvolvimento só é verdadeiramente sustentável e humano se *as regras do jogo forem transparentes e o jogo for total*, jogo este que tem necessariamente que ser jogado por todos e não por apenas por uma pequena parte, cada vez mais poderosa.¹⁴

Esta nova concepção decorre de um amplo debate teórico que, durante as duas últimas décadas, se tem desenvolvido sobre as novas perspectivas de conceptualização da pobreza, e onde se destaca a noção de *(dis)empowerment*, avançada por Friedmann. Neste quadro, apresenta-se uma visão da pobreza associada à falta de acesso ao poder social e salienta-se a função dos pobres como agentes activos na luta por esse acesso.

Este conceito considera os pobres como agentes activos na luta contra a pobreza, na medida em que as famílias pobres fazem reivindicações ao estado, quer a nível da acção individual, quer a nível da acção colectiva. Ou seja, segundo este autor, *os pobres já não são vistos como incapazes a cargo do Estado, mas como pessoas que, apesar dos constrangimentos, estão activamente empenhadas na produção das suas próprias vidas e condições de existência* (Friedmann, 1996:71). A pobreza é tida como uma condição de *disempowerment* sistemático pela qual *condições estruturais* implícitas mantêm pobres os pobres e confinam o seu acesso ao poder social ao nível da sobrevivência diária (Ibid.:75).

Mas, tudo indica que o *empowerment* não é panaceia para todos os males. Não poderá ser esta a única dimensão a ter em conta para que os pobres tenham uma voz

¹³ Idem

¹⁴ in World Development Report 2003, World Bank: Washington, D.C., p. I. (trad. livre)

mais activa, não só na definição e luta contra a pobreza, mas também no próprio processo de governação que se quer alargado e participativo (logo mais democrático).

Segundo Hartmut Schneider existe uma trilogia de *empowerment*, *accountability* e *capacity building*, que são os pilares de uma governação participativa (*participatory governance*), os quais são claramente interdependentes: não existe *empowerment* sem *accountability* e *capacity building*, e *vice-versa*. Contudo, este autor salienta ainda que *demora algum tempo a dar forma a estes pilares e a aprofundá-los num processo de aprendizagem contínuo e mutuamente reforçado* (Schneider, 1999:24). No nosso entender, as políticas nacionais mas também a ajuda/cooperação internacional, seja de que forma for, devem ter em conta estas dimensões do desenvolvimento.

Estamos, assim, perante um desenvolvimento assente na participação dos vários actores da sociedade, institucionais e não institucionais, tendo subjacente o princípio de parceria e o exercício da cidadania, desenvolvido à escala local, com o Estado como parceiro principal. Existe uma apropriação do processo e tomada de decisões assente num processo de construção dinâmico de *consensus*, via uma estratégia de desenvolvimento, que representa uma nova abordagem e tipologia da cooperação para o desenvolvimento (Costa, 2003:48).¹⁵

Resta, porém, ultrapassar esse *logro*, esse *jogo de aparências*, essa língua que Mia Couto apelida de *desenvolvimentês*, em que todos estes assuntos ligados à problemática do Desenvolvimento são reduzidos à *sua dimensão linguística*.¹⁶

¹⁵ Com base nos trabalhos de Friedmann (ob. cit.) e Stiglitz. Ver: Stiglitz, Joseph E. (1998): Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes, in Prebisch Lecture at UNCTAD, October 19, Geneva. Ver também: Cravinho, João Gomes (2002): Visões do Mundo. As Relações Internacionais e o Mundo Contemporâneo; Imprensa de Ciências Sociais, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa: Lisboa, Cap. 6, pp. 182-196

¹⁶ in Couto, Mia, “Economia – A Fronteira da Cultura”, Comunicação ao Congresso da Associação Moçambicana de Economistas, Julho de 2003, p.5. Segundo o autor, [o] *problema do desenvolvimentês é que só convida a pensar o que já está pensado por outros*.

1.2 – O panorama do Desenvolvimento: das palavras à acção

1.2.1 – A situação do Desenvolvimento e da Pobreza no Mundo

O desenvolvimento humano tem constituído uma preocupação crescente, e essa inquietação advém do facto de milhões e milhões de pessoas em todo o mundo se afastarem cada vez mais desse objectivo. O fosso entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento tem vindo a agravar-se, atingindo proporções incomensuráveis quando nos referimos aos mais pobres dos todos, os Países Menos Avançados (PMA).¹⁷

A população mundial atingiu 6 mil milhões em 2000, o que representa um aumento considerável em relação a 1950, em que somava 2,5 mil milhões, e a 1980, em que se elevava a 4,4 mil milhões. Deverá aumentar para 8 mil milhões, até 2025, e 9,3 mil milhões, até 2050, vindo a estabilizar entre 10,5 mil e 11 mil milhões.¹⁸

Apenas 15% dessa população, residentes nos países de rendimentos elevados, são responsáveis por 56% do consumo total do planeta, enquanto os 40% mais pobres, que vivem em países de baixos rendimentos, representam só 11% desse consumo. Embora a

¹⁷ Presentemente, elevam-se a quarenta e nove os países menos avançados (PMA), dos quais trinta e nove são países ACP. A sua população totaliza 610,5 milhões de habitantes que representa 10,5 % da população mundial. Trata-se de uma categoria de países que se distingue simultaneamente pelo nível de pobreza da sua população e pela escassez dos seus recursos económicos, institucionais e humanos. Em 1981, as Nações Unidas organizaram a sua primeira conferência sobre os PMA em Paris. Uma segunda conferência foi organizada de novo em Paris em 1990, no decurso da qual foi aprovado o "Programa de acção para os anos noventa". Todavia, apesar dos esforços da comunidade internacional desde a aprovação deste último programa de acção, trinta e dois dos PMA registaram uma redução do seu nível de vida. Com efeito, durante os últimos vinte e cinco anos, apenas um país conseguiu abandonar o grupo dos PMA. Trata-se do Botswana em 1984. A terceira conferência das Nações Unidas relativa aos PMA decorreu de 14 a 20 de Maio de 2001, em Bruxelas, e foi organizada em colaboração com a União Europeia. Na declaração de encerramento, os participantes salientaram que os PMA são responsáveis pelo seu desenvolvimento, porém é igualmente fundamental um apoio forte por parte da comunidade internacional. A conferência aprovou um programa de acção decenal 2001-2010, com o objectivo principal de, até 2015, reduzir para metade a pobreza extrema.

Ver: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/pt/lvb/r12400.htm>

¹⁸ Fonte: Relatório do Secretário-Geral sobre Aplicação da Agenda 21, ONU, Janeiro de 2002; Centro de Informação das Nações Unidas em Portugal

maioria das pessoas consoma mais hoje, o gasto com o consumo de um agregado familiar africano médio é 20% inferior ao de há 25 anos.¹⁹

A taxa global de pobreza nos países em desenvolvimento, baseada num limiar de pobreza definido como o rendimento de um dólar por dia, desceu de 29%, em 1990, para 23%, em 1998. Em termos absolutos, o número de pessoas que vivem na pobreza desceu de 1300 milhões para 1200 milhões. Contudo, se no Leste e no Sudeste Asiáticos se registaram progressos muito significativos na redução da pobreza e na Ásia Meridional e na América Latina se teve algum êxito nesse campo, na África Subsariana praticamente não houve melhorias, pelo que aproximadamente metade da população vive na pobreza.²⁰

Prevê-se que, em 2025, 54% da população dos países em desenvolvimento residam em zonas urbanas. À medida que o número de pessoas que vão residir nas zonas urbanas aumenta, o mesmo acontece com o número de pessoas pobres que vivem em cidades. Em África, mais de 40% dos agregados familiares urbanos vivem na pobreza.²¹

Dos cerca de 4600 milhões de pessoas que vivem nos países em desenvolvimento:

- ◆ Cerca de 826 milhões não comem o suficiente para ter uma vida normal, saudável e activa;
- ◆ Mais de 850 milhões são analfabetos;
- ◆ Quase mil milhões não têm acesso a água potável;
- ◆ Cerca de 2400 milhões carecem de acesso a serviços de saneamento básico;
- ◆ Quase 350 milhões de rapazes e raparigas não frequentam a escola;
- ◆ 163 milhões de crianças com menos de cinco anos têm peso deficiente;
- ◆ 11 milhões de crianças menores de cinco anos morrem anualmente de causas evitáveis;
- ◆ 1200 milhões vivem em condições de extrema pobreza (com menos de 1 USD/dia), 70% dos quais são mulheres;
- ◆ 2800 milhões vivem em condições de pobreza absoluta (com menos de 2 USD/dia).²²

¹⁹ Idem.

²⁰ Idem.

²¹ Idem.

²² Nos próprios países desenvolvidos existem ainda problemas graves. Segundo a mesma fonte, o RDH 2001, nos países da OCDE, 15% dos adultos são funcionalmente analfabetos; 130 milhões de pessoas

O Relatório do Desenvolvimento Humano 2003 revela que, no decurso dos anos 90, enquanto a maior parte dos países do mundo beneficiava de um crescimento económico sustentável, 54 países em desenvolvimento registavam um declínio do seu rendimento médio. Este relatório revela ainda que, em termos de IDH, 21 países revelam um recuo nos anos 90. Na década de 80, só um quarto dos países avaliados por este indicador haviam experimentado um tal declínio. Segundo o Administrador do PNUD, Mark Malloch Brown:

Os reversos no IDH são muito pouco usuais pois os indicadores desta natureza tendem, em geral, a progredir lentamente no tempo (...) O facto de no decurso da década de 90, 21 países terem verificado um declínio — em alguns casos, uma queda drástica — mostra até que ponto é urgente agir para ajudar esses países a aumentarem os níveis de saúde e instrução, bem como o rendimento. (PNUD, 2003)

1.2.2 – Objectivos de Desenvolvimento

A “Assembleia do Milénio” (Setembro de 2000) promovida pelas Nações Unidas para comemorar a passagem aos anos 2000, aprovou a “Declaração do Milénio” em que se referem objectivos e metas para o desenvolvimento a serem alcançados até 2015. Os *Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (MDG)* são:

1. Erradicação de pobreza extrema e da fome;
2. Educação primária universal;
3. Promoção da igualdade entre sexos e reforço do papel da mulher;
4. Redução da mortalidade infantil;
5. Melhoria da saúde materna;
6. Combate ao HIV/SIDA, malária e outras doenças;
7. Assegurar a sustentabilidade ambiental;
8. Desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento.²³

Tais objectivos tão ambiciosos foram definidos, em função do emanado das várias conferências internacionais que decorreram ao longo da década de 90, das quais

privadas de rendimento (com menos de 50% do rendimento médio); 8 milhões de pessoas subalimentadas; 1,5 milhões de pessoas vivem com VIH/SIDA.

²³ Ver url: www.developmentgoals.org; www.un.org/millenniumgoals; www.undg.org/login.cfm; www.undp.org/mdg/; <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf>

resultaram outros com carácter mais específico, os *Objectivos Internacionais de Desenvolvimento (IDG)*:

1. Reduzir, para metade entre 1990 e 2015, o número de pessoas a viverem em extrema pobreza;
2. Envolver todas as crianças na educação primária até 2015;
3. Realizar progressos para uma maior igualdade e participação das mulheres, através da eliminação das disparidades de género na educação primária e secundária até 2005;
4. Reduzir, em dois terços, a mortalidade infantil entre 1990 e 2015;
5. Reduzir, em três quartos, a mortalidade materna entre 1990 e 2015;
6. Conceder acesso a todos os que necessitam dos serviços de saúde reprodutiva até 2015;
7. Implementar estratégias nacionais para o desenvolvimento sustentável até 2015 de modo a se reverter a perda de recursos ambientais.²⁴

Para a prossecução de uns e de outros, e dado que os Objectivos, por si só, não são mobilizadores, é necessário criar uma dinâmica global de cooperação para o desenvolvimento que pressupõe um aumento dos montantes canalizados para a ajuda ao desenvolvimento – mais 50 mil milhões de USD/ano segundo o Banco Mundial. O *Relatório do Desenvolvimento Humano 2003* chama a atenção para o facto de estes compromissos não estarem a ser mantidos. *Se os países ricos não cumprirem efectivamente as suas promessas de financiar o desenvolvimento, os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio não serão alcançados*, é afirmado no RDH, acima citado.

Neste contexto, são imperativos: um quadro de políticas e governação propícias nos países em desenvolvimento, recursos financeiros externos fornecidos em condições vantajosas e redução de obstáculos que dificultam o acesso destes países aos mercados dos países mais ricos.

*O compromisso de organizações internacionais e governos nacionais com estes objectivos é o ponto de partida para uma perspectiva integrada na luta contra a pobreza, numa união de esforços num só sentido (o do cumprimento dos objectivos), que não pode deixar de fora temas como o alívio da dívida, a Ajuda Pública ao Desenvolvimento, a igualdade de género, o desenvolvimento sustentável, e a participação dos pobres...*²⁵

²⁴ Fonte: IPAD. Ver: <http://www.ipad.mne.gov.pt/>

²⁵ in Murteira, Susana Maria Martins (2003): *A Pobreza e as Estratégias para a sua Redução: O Caso da “Comunidade Solidária” no Brasil*; Tese de Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional, ISEG: Lisboa, p. 102

Face à actual globalização e integração da economia mundial, a manutenção das discrepâncias implicará prejuízos para ambas as partes, sendo este o melhor argumento (e a motivação mais racional) para a solidariedade entre os países, logo para um reforço da ajuda ao desenvolvimento. Segundo Joseph E. Stiglitz,

Se a globalização continuar a ser conduzida como até aqui, se continuarmos a não aprender com os nossos erros, ela não só não conseguirá promover o desenvolvimento, como continuará a criar pobreza e instabilidade. Sem reformas, o retrocesso que já começou agravar-se-á, e aumentará o descontentamento. (Stiglitz, 2002: 299)²⁶

A ajuda ao desenvolvimento deve passar, de uma forma alegórica, por ajudar/ensinar os países em desenvolvimento a pescar, em vez de lhes fornecer o peixe, visto que, na maior parte destes países, existem recursos para tal. Interessa, por isso, otimizar a sua utilização, incrementando o seu valor através da transformação.²⁷

Sem dúvida que o desenvolvimento industrial dos países em desenvolvimento passa por uma aposta muito séria na educação e formação dos recursos humanos destes países no sentido de se criarem competências endógenas, tarefa esta que deve ser encabeçada pelos países mais ricos, detentores do conhecimento. Só assim se quebra o círculo vicioso da pobreza em que caíram os países em desenvolvimento e se ultrapassa a dependência económica que impede a criação de condições para que o desenvolvimento entre num caminho sustentado, logo menos dependente da ajuda externa.²⁸

²⁶ A este propósito, no que concerne o continente africano, Joseph E. Stiglitz afirma ainda que [os] estudos de globalização sugerem que a África sofreu porque não estava globalizada. Isso pode ser parcialmente verdade. Mas também é verdade que a África sofreu por causa da forma como a globalização foi gerida. in PNUD (2003), Relatório do Desenvolvimento Humano 2003, p. 80

²⁷ Segundo Aurélio Floriano, [desde] sempre, essa tarefa foi liderada pelos países industrializados do Norte, que não permitiram o desenvolvimento das estruturas transformadoras necessárias para os países do Sul assumirem essa função. Durante o período da colonização, o seu papel na ordem económica mundial era o de simples fornecedores de matérias-primas e de consumidores de produtos acabados. Depois, com a descolonização, esta ordem não se alterou significativamente. Apenas alguns países asiáticos conseguiram atingir um nível de crescimento suficientemente elevado. Todos os outros continuam a assumir o mesmo papel residual que lhes era atribuído anteriormente. in “Ajuda ao Desenvolvimento: Porquê ajudar?” (FORUM DC nº 4).

²⁸ No entanto, muito há ainda a fazer por parte dos países em desenvolvimento, os países desenvolvidos e as instituições multilaterais, daí a necessidade de reforçar o Sistema de Cooperação Internacional.

1.3 – A Cooperação para o Desenvolvimento

1.3.1 – Uma abordagem à Cooperação para o Desenvolvimento

A história da cooperação para o desenvolvimento passa fundamentalmente pela história da Ajuda Pública (APD) a qual reflecte quer a evolução da doutrina sobre o desenvolvimento, quer o contexto político e económico internacional do momento. Afonso, Maria Manuela, Fórum DC²⁹

Os anos 90 marcaram o início de uma nova era da cooperação para o desenvolvimento, dado que as relações entre os estados alteraram-se com as mudanças no sistema internacional – o fim da Guerra-Fria e uma globalização desenfreada – aumentando as relações de cooperação, mas também o número de conflitos de natureza étnica e nacionalista (com avultadas despesas militares).

Aquela que foi considerada a quarta Década do Desenvolvimento pelas Nações Unidas, fica marcada por mudanças significativas no que concerne a Ajuda.

A Ajuda passa a ser cada vez mais condicionada pelo resultado das políticas macroeconómicas que visam acelerar o crescimento e o desenvolvimento a longo prazo, sendo neste contexto, prestada atenção aos grupos mais vulneráveis da população. (...) Depois do condicionamento económico (...) a Ajuda passa a estar subordinada à realização de reformas políticas. (Afonso, 1995:28)

Num momento de crise das mais importantes economias mundiais, a disponibilidade dos responsáveis políticos dos países doadores ou das organizações internacionais para a afectação de recursos destinados à resolução dos problemas e das dificuldades dos países em desenvolvimento diminui consideravelmente.

Os fluxos de APD diminuíram, nos anos 90, tendo passado de 58.300 M USD, em 1992, para 53.100 M USD, em 2000. A APD, como percentagem do PNB, desceu de 0,35%, em 1992, para 0,22% em 2000. Apenas cinco países – Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos e Suécia – alcançaram o alvo de canalizar 0,7%

²⁹ Ver artigo em url: http://www.forumdc.net/forumdc/artigo.asp?cod_artigo=126978

do seu PIB para essa ajuda em 2000. A maioria dos PMA sofreu uma queda da APD da ordem dos 25% e, em sete deles, todos situados no continente africano, essa queda ultrapassou os 50%.³⁰

Assim sendo, a palavra de ordem é *assegurar uma efectiva coordenação entre as diversas intervenções bilaterais e multilaterais de modo a que os vultuosos recursos afectados à cooperação para o desenvolvimento possam ser geridos com mais eficácia e racionalidade.* (ICP, 2002:3)

Nesta linha serão de referir os documentos elaborados pelo Banco Mundial e pelo PNUD, respectivamente, Comprehensive Development Framework e United Nations Development Assistance Framework, como pedras angulares de uma política que aponta enfaticamente para a coerência programática dos diversos intervenientes, para a potenciação dos esforços dos vários parceiros e para estratégias de desenvolvimento que permitam a cada beneficiário passar do objecto a sujeito do próprio processo de desenvolvimento. (Ibid.)

Os agentes de implementação da cooperação são: as agências oficiais da cooperação bilateral (p.e. IPAD); as agências oficiais da cooperação multilateral (p.e. PNUD); as empresas privadas subcontratantes das agências oficiais (p.e. consultadoria); e, as ONG, ONGD, implementadores de qualidade (próximos das populações, participação, acções descentralizadas, etc.) não de quantidade (projectos pequenos), implementação da ajuda humanitária e de emergência.

1.3.2 – A visão do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD)

A visão do CAD sobre o desenvolvimento e a cooperação para o desenvolvimento sofreu algumas mudanças nos últimos anos, acompanhando os debates

³⁰ Fonte: Relatório do Secretário-Geral sobre Aplicação da Agenda 21, ONU, Janeiro de 2002; Centro de Informação das Nações Unidas em Portugal

e as necessidades de doadores e beneficiários, bem como as críticas feitas em virtude de resultados muito aquém do esperado.³¹

No início dos anos 90, o CAD dava prioridade ao desenvolvimento humano devendo os fornecedores de APD centrá-la nas áreas que directamente contribuem para desenvolver as capacidades locais (quer no sector público, quer no privado, aproveitando ao máximo as capacidades e especificidades existentes) e para o reforço da capacidade governativa no processo de gestão do desenvolvimento. Ao mesmo tempo, os países receptores são incentivados a atenuar a dependência face à Ajuda. A educação, a saúde, as questões demográficas e o ambiente são as áreas em que os Países em Desenvolvimento devem ser encorajados a investir, o que entra em contradição com os Programas de Ajustamento Estrutural (PAE) que obrigam a *restrições orçamentais vultuosas em todos os sectores públicos* (Afonso, 1995:29), com graves consequências que resultam numa degradação das condições de vida das populações.³²

Mais recentemente, passaram a ser tidos em conta com maior profundidade o modo como as sociedades operam e o modo como o sistema internacional funciona. Os objectivos do CAD estão agora centrados nas pessoas e num processo de desenvolvimento sustentável e participativo:

- ✓ Reduzir a pobreza conseguindo ao mesmo tempo um crescimento económico alargado a todos os sectores;
- ✓ Fortalecer capacidades humanas e institucionais dentro das nações de modo a provocar mudanças internas e evitar casos ainda mais trágicos de desintegração e/ou de *estados falhados (failed states)*;

³¹ O Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) foi criado em 1961, no seio da OCDE. Este organismo tem como funções coordenar e procurar melhorar a eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento dos Estados-Membros.

³² Segundo o Banco Mundial, o Ajustamento Estrutural é um conjunto de medidas que visa reduzir os défices internos e externos, e as despesas do Governo e, aumentar a eficácia da economia. Os objectivos imediatos são: desvalorização da moeda; contracção das despesas públicas; limitação do crédito; agravamento dos impostos; limitação de impressão de moeda. Outras medidas incluem: privatização ou desmantelamento das empresas do Estado; aumento dos preços dos produtos agrícolas para exportação; redução dos subsídios destinados aos produtores e aos bens de consumo. (Afonso, 1996:26-27)

- ✓ Melhorar as capacidades dos países em desenvolvimento para contribuírem para a gestão e solução de problemas globais; e
- ✓ Reforçar a transformação das instituições e permitir um ambiente que facilite a emergência de países em desenvolvimento e de economias em transição enquanto parceiros de um comércio e investimento na economia global.³³

Para o CAD, a cooperação para o desenvolvimento continua a ter um papel crucial no cumprimento destes objectivos, embora reconheça que esta não poderá actuar sozinha, como única solução. Ou seja, para este organismo, uma *abordagem participativa (partnership approach)* é o melhor caminho para enfrentar os vários e complexos desafios que se impõem, sendo que alguns são extremamente recentes, nomeadamente: a *boa governação (good governance)*, o desenvolvimento do sector privado e a capacidade para gerir questões de ambiente e de igualdade de género.

Nesta linha de pensamento, Konrad Ginther afirma que a comunidade internacional detém um papel legítimo numa abordagem participativa do desenvolvimento, mas tal depende das sinergias de relacionamento (e inter-relacionamento) criadas entre os governos, as pessoas e a comunidade internacional, de forma a potenciarem fenómenos de *capacity building* e promoverem o desenvolvimento sustentável (Ibid.:23).

Outro assunto a que o CAD dá especial atenção nas suas recomendações prende-se com a desvinculação da ajuda, que consiste na concessão de ajuda sem quaisquer contrapartidas por parte do país beneficiário da mesma. O debate sobre a desvinculação da ajuda figura há muito no centro das discussões sobre a política de desenvolvimento. Nos últimos anos, passou a ser opinião consensual, a nível internacional, que a prática de vincular, directa ou indirectamente, a concessão de ajuda à aquisição de bens e serviços obtidos através dessa ajuda no país doador reduz a sua eficácia. Em geral, é

³³ Ver DAC (1996): *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-Operation*; Development Assistance Committee – OECD

reconhecido que a desvinculação da ajuda é um factor importante de qualquer política de desenvolvimento coerente a favor dos pobres.³⁴

Para o CAD, as actividades a desligar são: apoio à balança de pagamentos e ao ajustamento estrutural; perdão da dívida; assistência a programas sectoriais e multisectoriais; ajuda a projectos de investimento; apoio às importações; contratos de serviços comerciais; APD às ONG desde que envolvidas em processos de *procurement*.

1.3.3 – Um novo rumo na Cooperação para o Desenvolvimento?

Em Março de 2002 na Conferência das Nações Unidas sobre o Financiamento do Desenvolvimento (Monterrey, México) e, em Setembro do mesmo ano, na Cimeira Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável (Joanesburgo, África do Sul) foi reiterado o objectivo de cumprir a meta de disponibilizar 0,7 do RNB, para a APD e aprovado, pela primeira vez, um calendário concreto do aumento da APD, por parte dos Estados membros, até 2006.

A União Europeia reafirmou, em Monterrey, o compromisso já assumido em Barcelona de atingir uma média comunitária para APD de 0,39% do RNB, que será de 0,33% para cada Estado membro, até ao ano de 2006.

Países como a Irlanda e a Bélgica, passando das palavras aos actos, decidiram recentemente juntarem-se aos cinco países (Suécia, Noruega, Holanda, Países Baixos, Dinamarca e Luxemburgo) que já cumprem a meta ideal dos 0,7% ou mais do seu RNB

³⁴ A aplicação integral da desvinculação da ajuda aumentaria o valor da assistência oficial ao desenvolvimento, através de fornecimentos com uma melhor relação custo-eficácia, o que aumentaria efectivamente os recursos financeiros disponíveis para as actividades de desenvolvimento. Este conceito de *aumento da assistência oficial ao desenvolvimento, optimizando os recursos utilizados* é apoiado pelas estimativas do Banco Mundial, segundo as quais a desvinculação total poderia reduzir até 25% o custo de transacção da ajuda. O Comité da Assistência para o Desenvolvimento da OCDE (CAD) adopta a mesma abordagem, calculando que esta redução pode atingir entre 15% e 30% dos custos. *in* CCE (2002): Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu – Desvinculação da Ajuda: Mais Eficácia; COM 2002 639, Bruxelas (18.11.2002)

para a cooperação para o desenvolvimento. No entanto, se os outros países não seguirem este exemplo, preferindo alinhar pela política dos EUA nesta matéria, dificilmente será contrariada a tendência acentuada nos últimos anos para a redução global da APD.³⁵

Hoje, como há anos atrás, a Cooperação para o Desenvolvimento continua a ser encarada levemente, como se de gesto de boa vontade se tratasse. Ignoram-se o corpo científico internacionalmente adquirido, os debates actuais sobre as orientações políticas, os impactos no terreno, a eficiência e a eficácia das estruturas montadas, as relações com os parceiros e a multiplicidade de actores que intervêm nos processos de desenvolvimento. Pereira, Luísa Teotónio (CIDAC), “Teste à Cooperação Portuguesa”, in jornal Público, 14 de Fevereiro de 2000³⁶

Para João Gomes Cravinho, antigo presidente do ICP, os grandes desafios da cooperação não se esgotam na questão da qualidade da cooperação.³⁷ Certas correntes afirmam que *de pouco vale exigir mais verbas para a cooperação se os recursos já afectados são mal aplicados*; sendo que outras contrapõem dizendo que *as preocupações relativamente à qualidade da ajuda não devem servir de desculpa para os responsáveis não corresponderem aos compromissos já assumidos internacionalmente, no sentido de se aumentar a APD*.

Em suma, recorrendo, uma vez mais, às palavras de Cravinho:

*... não há nenhuma incompatibilidade entre aumentar o volume da APD e trabalhar para assegurar melhorias ao nível da qualidade. Pelo contrário: justamente por se tratar de recursos públicos, há uma obrigação absoluta de se assegurar a qualidade, a relevância e a utilidade de verbas que serão sempre escassas face aos desafios.*³⁸

Exige-se, por isso, um maior empenhamento das entidades oficiais nesta matéria, seja do país doador, seja do país beneficiário: com uma melhor programação das

³⁵ Os EUA são o país que menos contribui em termos de APD/RNB. Devido à nova política externa norte-americana, pós-11 de Setembro, dificilmente, se perfilam mudanças positivas nesta matéria, sendo que outros países poderão acompanhar esta política, inviabilizando os objectivos assumidos no seio das Nações Unidas.

³⁶ No site <http://homepage.esoterica.pt/~cidac/>

³⁷ Em documento do ICP de 2002, “Algumas Palavras-Chave para a Cooperação Portuguesa”

³⁸ Idem.

actividades, o estabelecimento de prioridades, uma avaliação mais completa e, finalmente, maior racionalização de recursos, sempre escassos. Segundo a OCDE:

A cooperação para o desenvolvimento focalizada e uma maior coerência das políticas podem fazer muito para reduzir a pobreza nos países em desenvolvimento. Mesmo que o efeito seja modesto, sem a iniciativa, esforços e recursos de outros parceiros, incluindo os governos, a sociedade civil, o sector privado – e particularmente os próprios pobres. Alcançar os objectivos requererá uma aliança de todos os esforços. (OECD, 2001:28)

Mas, esse maior empenhamento também deve partir de todos nós, directa ou indirectamente ligados à cooperação, com mais ou menos recursos:

Na realidade, não há cooperação para o desenvolvimento sem empenhamento dos cidadãos: são estes que apoiam as políticas, que aceitam que parte das suas contribuições sejam utilizadas na concretização dessas políticas, que voluntariamente oferecem o seu trabalho, o seu tempo livre, os seus donativos financeiros, para que organizações da sociedade civil possam intervir neste domínio. Pereira, Luísa Teotónio (CIDAC), in jornal "Terras do Cante", "Que projecto para a Cooperação Portuguesa?" Setembro/1998³⁹

³⁹ No site <http://homepage.esoterica.pt/~cidac/>

Para um estudo mais profundo sobre a temática da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, ver Fichas Formativas do Manual sobre Cooperação para o Desenvolvimento, desde Janeiro de 2004, no site <http://www.plataformaongd.pt>

Ver também a seguinte bibliografia adicional: Armino, Karlos Pérez (Setembro de 2002): Dicionario de Acción Humanitaria y cooperación al Desarrollo, Hegoa, Içaria Editorial; Bauer, P.T. (1981): Equality-the third World and economic delusion, Methuen, London; Degnbol-Martinussen, John and Engberg-Pedersen, Poul (1999): Aid – Understanding International Development Cooperation; Zed Book, Ltd; London, New York; Gómez G., Manuel & Sanahuja, José António (1999); El sistema internacional de cooperación al desarrollo; CIDEAL, Madrid; Haq, N. ul (1995): Reflections on human development, Oxford University Press, Oxford; Harris, J.M. (Junho de 2000): Basic Principles of Sustainable Development, Tuffs University; Maxwell, Simon & Engel, Paul (2003), European Development Cooperation to 2010, ODI, London; Preston, P.W. (1982): The theories of development, Routledge & Kegan Paul, London; Toye, J. (1987): Dilemmas of development: Reflections on the counter – revolution in development theory and policy, Basil Blackwell, Oxford

CAPÍTULO 2 – A Cooperação Descentralizada ao serviço do Desenvolvimento

2.1 – Abordagem à Cooperação Descentralizada

2.1.1 – Um conceito dinâmico de Cooperação Descentralizada

Para o Banco Mundial, *a cooperação descentralizada é uma parceria formal entre autoridades locais de diferentes países, que se empenham num programa de intercâmbio e colaboração que visa a melhoria das condições económicas e sociais das respectivas comunidades e aumenta as capacidades e competências dos parceiros envolvidos* (Afonso, 1998:26-27).

Mas, o conceito é ainda mais amplo e não há consenso no sentido operacional do termo. Apesar de correremos o *risco de europeizarmos* em demasia o tratamento deste tema, uma abordagem à CD não é possível sem ter em conta a evolução deste conceito no quadro da União Europeia, visto que, enquanto actor fundamental na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, assumiu-se como promotor principal da CD. Tal necessidade da nossa parte advém do facto de a CD constituir-se como um projecto político de primeira ordem da política de cooperação para o desenvolvimento da União Europeia, formalizada em 1989, através da Convenção de Lomé IV.

Lomé IV *consagra o reconhecimento dos actores não-governamentais enquanto parceiros da cooperação, marcando por isso uma etapa importante na evolução de uma cooperação quase exclusivamente organizada num modelo Estado a Estado, para uma cooperação mais participativa* (Alves, 1996:128), procurando assegurar um

desenvolvimento melhor, através do reforço da participação colectiva das populações, com base numa maior autonomia e responsabilidade das forças vivas da sociedade civil.

Em 1992, a autoridade orçamental criou uma rubrica orçamental destinada a promover esta abordagem em todos os países em desenvolvimento – B7-6430 (e desde 1 de Janeiro de 2001, B7-6002). Ela introduz uma contribuição importante à realização dos objectivos enunciados, nomeadamente, no artigo 177 (ex-artigo 130 U) do Tratado da Comunidade Europeia.⁴⁰

Com a revisão intercalar de Lomé IV, em 1995, dá-se um importante reforço do papel que os agentes locais, sobretudo os municípios e as organizações de base, podem ter no quadro da CD. E, mais tarde, uma visão instrumental e processual da CD, foi enunciada e oficializada através do Regulamento n.º 1659/98, de 17 de Julho: *mais do que um procedimento, a cooperação descentralizada passa a ser encarada como um processo, apoiado em princípios, e não tanto em regulamentos.*⁴¹

Com esta abordagem inovadora, a CD implica, deste modo, uma mudança progressiva das atitudes e dos métodos junto dos diversos actores da cooperação para o desenvolvimento e redefine os seus papéis. Ou seja, ela representa uma nova abordagem do desenvolvimento que coloca os agentes no centro da realização da cooperação e que prossegue, por conseguinte, o duplo objectivo de adaptar as operações às necessidades e de viabilizar essas mesmas operações.

Desta forma, a CD não é apenas um novo instrumento ou forma de acção da cooperação para o desenvolvimento, mas, sobretudo, uma maneira diferente e inovadora de a conceber e de a pôr em prática, já que implica um processo de mudança progressiva das maneiras tradicionais de realizar a cooperação para o desenvolvimento:

⁴⁰ Ver Regulamento (CE) N.º 1659/98 do Conselho, de 17 Julho de 1998, relativo à cooperação descentralizada [Jornal Oficial L 213 de 30.7.1998]

⁴¹ Ver brochura «Coopération décentralisée. Une approche européenne nouvelle au service du développement participatif» (Commission Européenne, 1999, trad. livre), que resume a abordagem comunitária nesta matéria.

ultrapassar os *clichés* habituais da linguagem da cooperação, inovar em relação aos esquemas clássicos e alargar o círculo relativamente estreito e monopolista dos actores da cooperação.⁴²

2.1.2 – Objectivos e vocações da Cooperação Descentralizada

Os objectivos principais da CD passam, antes de mais, por assegurar um desenvolvimento *melhor*, através de uma maior atenção dada às necessidades e prioridades das populações. Por isso, a CD visa reforçar o papel e o lugar da sociedade civil no processo de desenvolvimento:

- ✓ Por um lado, ao associar e fazer colaborar diferentes níveis de intervenção dos potenciais actores económicos e sociais, quer do Norte, quer do Sul;
- ✓ Por outro lado, ao suscitar a participação activa e determinada dos beneficiários directos das decisões e das diferentes etapas das acções que lhes dizem respeito.⁴³

O Acordo de Cotonou, assinado em 23 de Junho de 2000, consagra precisamente estes princípios.⁴⁴ *Ao introduzir o pilar da promoção do desenvolvimento participativo, [o Acordo de Cotonou] remete para uma maior participação e (apropriação) da sociedade civil e dos agentes económicos e sociais no processo de desenvolvimento* (Costa, 2003:17), através de *uma gestão e aplicação da cooperação de forma descentralizada* (Ibid.:234).⁴⁵

⁴² Idem.

⁴³ Idem.

⁴⁴ Este acordo foi assinado na capital do Benim entre a Comunidade Europeia e os países ACP, substituindo a Convenção de Lomé IV, que esteve em vigor até 29 de Fevereiro de 2000. Este acordo assenta em 5 pilares: o diálogo político permanente, a participação da sociedade civil, a redução da pobreza, um novo quadro comercial e a reforma da cooperação financeira. Ver: http://europa.eu.int/comm/development/cotonou/index_fr.htm

⁴⁵ *Este novo quadro permite à União Europeia (UE) negociar directamente com os actores da sociedade civil e organismos descentralizados, nomeadamente as autarquias e as associações locais* (Costa, 2003:17).

A CD constitui um modo operatório participativo, mas cobre também uma realidade mais larga, enquanto elemento do diálogo político sobre a cooperação, visto que exige uma concertação de vários actores, como por exemplo: poderes públicos locais, instituições académicas, sindicatos, organizações populares, câmaras de comércio, tecido associativo, ou ONG.⁴⁶

Desta forma, a CD tem uma vocação de *tipo integrador*, que corresponde a um modelo de cooperação horizontal entre agentes dos diferentes países (desenvolvidos e em desenvolvimento), citando José Barros Moura, *com vista ao estabelecimento de relações políticas, económicas e culturais, mais fortes e equilibradas com base num princípio de reciprocidade (ao nível económico) ou de proximidade (política ou cultural)* (CIDAC, 1999: 14-15).⁴⁷

A CD tem também uma vocação de *tipo participativo*, como já foi referido, em que se procura *alterar a situação das populações, dos países em desenvolvimento, de modo a que de meras beneficiárias, ou destinatárias, por vezes teóricas, da ajuda possam transformar-se em agentes do seu próprio desenvolvimento, e de modificar, também as relações dessas populações com os poderes públicos do respectivo Estado* (Ibid.:15).

Importa, no entanto, referir, recorrendo às palavras de Eduardo Campos Martins, que:

A participação dos beneficiários nas diferentes etapas das acções exige um domínio da problemática da concepção e execução de projectos. É, pois, primordial concretizar programas cujo objectivo seja o de permitir a aquisição das capacidades técnicas e analíticas necessárias para fazer face a essas exigências. (CIDAC, 1997: 70)

⁴⁶ Para o interesse do nosso trabalho, no ponto seguinte deste capítulo, reportamo-nos essencialmente aos poderes públicos locais, quando abordamos a cooperação intermunicipal. Estes e os outros actores referenciados desenvolvem, por sua vez, as suas ligações específicas com o poder central, no âmbito das actividades de cooperação para o desenvolvimento.

⁴⁷ José Barros Moura refere-se à prática da cooperação descentralizada a nível da UE e baseia-se num Relatório da Comissão ao Conselho de 1996, que pretende fazer um balanço da cooperação descentralizada.

Partindo do facto que qualquer população possui saberes e competências próprios, o mesmo autor afirma ainda:

... terá que ser sobre essa base que as acções se irão apoiar para estruturar ou adquirir novas capacidades e qualificações. O desenvolvimento das capacidades é um processo evolutivo que não pode ser separado da cultura e dos valores das sociedades em questão. (Ibid.)

Finalmente, a CD tem uma vocação de *tipo de substituição*, nos casos em que a cooperação oficial a nível estatal está suspensa, sendo que a ajuda é canalizada através de agentes não-estatais e descentralizados.

Importa ainda reter uma *ideia-chave* que concerne o debate sobre a cooperação e que diz respeito à criação de redes (regionais ou inter-regionais) de cooperação descentralizada. Para Eduardo Campos Martins:

... é importante introduzir no debate a ideia da vantagem acrescida constituída pela iniciativa das ONG e colectividades locais, europeias e do Sul, no sentido de federar as suas intervenções em torno de prioridades comuns. (Ibid.:71)⁴⁸

Em suma, segundo José Barros Moura, as grandes linhas de força para a CD no futuro mais próximo são: promover *uma eficácia maior da cooperação na luta contra a pobreza e luta pelo desenvolvimento sustentável, através de políticas “apropriadas” pelas populações locais [ownership]; consolidar nos países em desenvolvimento a democracia e o Estado de Direito, dando à sociedade o poder que lhe falta; alargar a base dos actores das políticas de cooperação; e, responder, através de novas parcerias Norte-Sul, segundo a lógica de redes, à globalização, à internacionalização e à competitividade que levaram à superação dos Estados-nação, reforçando os laços que podem unir os povos (CIDAC, 1999: 16-17).*

⁴⁸ Segundo o mesmo autor, *a formação e o reforço duradouro dos actores descentralizados do Sul, a aprendizagem colectiva pela acção, serão testemunhos dos resultados desse modelo federativo (CIDAC, 1997:71).*

2.2 – A Cooperação Intermunicipal

2.2.1 – Contexto e conceito de Cooperação Intermunicipal

Um dos actores principais da cooperação descentralizada para o desenvolvimento é, precisamente, o Município ou qualquer outra forma de poder local semelhante, resultante de um processo de redistribuição do poder de decisão estatal, nas suas dimensões funcionais e territoriais, designado de *descentralização*.⁴⁹

O poder local reveste-se, a nível dos Estados, de uma importância singular, para todo e qualquer modelo de desenvolvimento sustentado e durável, face à complexidade de um mundo, cada vez mais, globalizado e globalizante. É a forma de poder, quando democraticamente exercido e legitimado pelo voto popular, que mais se identifica com as reais aspirações e vocações dos cidadãos, levando-os a participarem com maior proximidade no seu próprio processo de desenvolvimento.⁵⁰

No seguimento do que foi dito no ponto anterior a propósito da cooperação descentralizada, esta tem procurado acompanhar o próprio processo de descentralização nos países em desenvolvimento (onde estão ainda a dar os primeiros passos), como se verifica através da intensificação das relações entre colectividades locais de países do Norte e do Sul. Aliás, essa intensificação é tida como natural, face a: dificuldade que os agentes governamentais têm em responder aos anseios das populações nas mais diversas matérias; necessidade de mobilizar recursos e racionalizar tarefas para alcançar o objectivo do desenvolvimento económico-social; e, a crescente autonomia do poder

⁴⁹ Sobre este processo, daremos especial importância, no que toca ao caso de Moçambique, na Terceira Parte do presente trabalho.

⁵⁰ Como afirma Jorge Santos, enquanto edil de Ribeira Grande (Cabo Verde): *A descentralização é hoje uma estratégia universal e uma passagem obrigatória para o desenvolvimento e a afirmação do Poder Local. É, igualmente, um processo de transferência de Poder dos níveis centrais para os periféricos, através de uma estratégia que tem por objectivo reestruturar o aparelho estatal, não para o reduzir, mas sim, para o tornar mais ágil e eficaz, democratizando a gestão com a criação de novas instâncias de poder e, redefinindo as relações Estado/Sociedade.* (CIDAC, 1997:44)

local ao nível das competências no plano das relações internacionais, logo também na cooperação para o desenvolvimento.

A proximidade com as populações, o conhecimento das suas reais necessidades e expectativas, a experiência adquirida na procura constante de soluções para superar as dificuldades que encontram no seu dia-a-dia conduzindo à criação de capacidades e ao reforço de intervenção ao nível local, as ligações privilegiadas ao Desenvolvimento de outros actores fundamentais, (...) são, entre outros, factores que justificam uma aposta mais forte na Cooperação Intermunicipal (CIM) para o Desenvolvimento.⁵¹

A cooperação intermunicipal (CIM) é *uma forma de cooperação descentralizada na qual os municípios assumem eles próprios a tarefa de participação activa nos processos de desenvolvimento* (Afonso, 1998:25). Mais concretamente, a CIM é definida como:

... o estabelecimento de relações entre duas ou mais comunidades e onde os principais actores são os municípios ou seus equivalentes, de acordo com a organização administrativa dos diferentes países. Nestas relações entre parceiros podem envolver-se outros actores, tais como ONG, outras organizações da sociedade civil, associações empresariais/industriais, etc. (Ibid.; Schep, et al., 1995:4)

A natureza e o carácter do seu relacionamento são definidos entre as partes envolvidas, numa relação de igualdade. A natureza dos “contratos” celebrados é variada, podendo assumir a forma de: geminações, protocolos/acordos de colaboração/cooperação e redes.

As geminações são entendidas como *parcerias permanentes, formalizadas mediante acordos entre as partes, reconhecidas oficialmente, entre dois [bilateral] ou mais municípios [multilateral] e que promovem a troca de conhecimentos e de experiências, podendo envolver diferentes sectores da sociedade civil (associações, ONG, outras organizações)* (Afonso, 1998:29).

As motivações para o estabelecimento de geminações são de vária ordem, nomeadamente as de carácter político; as humanitárias; as económicas; as técnicas; as

⁵¹ *in* Recomendações do Seminário subordinado ao tema Cooperação Intermunicipal no quadro da Cooperação Descentralizada, promovido pelo CIDAC e UCCLA, nos dias 8 e 9 de Maio de 1998, em Lisboa

relacionadas com interesses humanos; as demográficas; a proximidade geográfica; as baseadas nas afinidades linguísticas; os laços históricos ou ainda as motivações culturais (Costa, 2003:31; Afonso, 1998:47-48).

Os protocolos de colaboração/cooperação, dada a sua natureza mais específica, *dão normalmente lugar à transferência de conhecimentos, realizada ao nível da cooperação técnica, tirando partido do desenvolvimento das capacidades e das actividades empreendidas pelo Poder Local. Este tipo de relacionamento pressupõe um forte envolvimento do município e dos seus serviços técnicos ou especializados* (Afonso, 1998:30).⁵²

2.2.2 – Evolução da Cooperação Intermunicipal

Para encontrarmos a origem deste fenómeno temos que recuar até aos anos 40 do século XX, altura em que ocorrem uma série de geminações entre cidades da Europa Ocidental, como forma de promover a reconciliação, a compreensão internacional, a amizade e a paz, num contexto de pós-guerra.⁵³

Com o desanuviar da Guerra-fria, e com o intuito de expressar solidariedade e/ou reduzir as tensões políticas, foram também encetadas relações com cidades do Leste da Europa, conduzindo a uma segunda vaga de geminações.⁵⁴

[Considerando] que muitos parceiros envolvidos em geminações estavam preocupados com a própria reconstrução infraestrutural, económica e social, torna-se evidente que as geminações, enquanto forma de CIM, foram, acima de tudo, um produto do contexto europeu do pós-guerra e que outros contextos e conceitos tiveram de ser desenvolvidos para passarem a incluir a cooperação O/E e N/S nas relações entre autarquias. (Afonso, 1998:18)

⁵² Sobre este assunto, Afonso afirma ainda: *Pela sua natureza, é frequente a assinatura simultânea de protocolos de colaboração/cooperação aquando do acto da geminação. O inverso já é menos frequente, ou seja, podem existir protocolos de colaboração que ainda não deram lugar a acordos de geminação.* (Ibid.)

⁵³ Afonso, 1998 e Schep, et al., 1995

⁵⁴ Idem.

A partir dos anos 50, nos EUA e Canadá, e, mais tarde, a partir dos anos 60, no Japão, as geminações entre cidades e o aprofundamento deste fenómeno foi fortemente incentivado pelos governos dos respectivos países, sendo que, para além de mero intercâmbio cultural ou de ordem política, outras motivações passam a estar subjacentes à CIM (sobretudo por parte dos EUA): a cooperação económica e o comércio.

Os municípios começaram a estabelecer numerosos contactos económicos, por exemplo através de missões ao estrangeiro, e a tentar capitalizá-los com incentivos fiscais para os investidores estrangeiros. (Ibid.:19; Schep, et al., 1995:11)

A partir dos anos 70, com o acesso à independência de numerosos Estados e a emergência do Terceiro Mundo na cena internacional, dá-se um novo impulso no estabelecimento de geminações, dando origem a uma terceira vaga do fenómeno, que enfatiza uma nova tendência – a ajuda ao desenvolvimento – de que os Países Baixos são percursos.

O seu objectivo é demonstrar solidariedade com os PVD através da ajuda material e financeira (...). Nesta perspectiva, a ajuda é vista como um instrumento de compensação das relações desiguais entre o Norte e o Sul. (Ibid.)

O apoio a organizações da sociedade civil, particularmente através do financiamento de projectos concretizados por ONGD no Sul, passa a ser muito utilizado pelos municípios na sua cooperação internacional, nesta altura.

Uma outra tendência na CIM prende-se com o envolvimento dos municípios por razões políticas, não as que motivaram as primeiras geminações, mas outras como por exemplo: as acções anti-apartheid, as acções das “Autarquias Livres de Armas Nucleares”, ou mesmo as acções de protesto contra as políticas dos EUA e as sanções que visavam o bloqueio à Nicarágua.⁵⁵

⁵⁵ Idem.

Desde os anos 70/80, as relações intermunicipais internacionais diversificaram-se, não só quanto ao destino, mas também quanto à natureza. Os interesses no estabelecimento de gemações e de cooperação entre municípios/autoridades locais abarcam praticamente todas as regiões do mundo. Ao mesmo tempo, assiste-se à sua crescente profissionalização, combinando de forma diversa as questões de organização, financiamento e actividades (Afonso, 1998:20).

Ao nível da Comunidade Europeia, regista-se uma grande multiplicidade de gemações entre os municípios, estimuladas pela Comunidade, que invoca o papel que podem desempenhar na afirmação de um novo poder comunitário, na criação de uma *identidade europeia*, de *laços de pertença* dos cidadãos dos Estados à CE, ou de estímulo de adesão ao *ideal europeu* (Costa, 2003:31).⁵⁶

As duas grandes organizações que mais fizeram nos últimos 50 anos, a nível internacional, pelo desenvolvimento deste fenómeno, foram: o Conselho dos Municípios e Regiões da Europa (CMRE), que após a fusão com a União Internacional das Autoridades Locais (IULA) se tornou a associação de poderes locais e regionais mais representativa na Europa; e, a Federação Mundial das Cidades Geminadas (FMCG), agora denominada Federação Mundial das Cidades Unidas (FMCU) (Ibid.:28-29).⁵⁷

Estas organizações de coordenação surgiram de um amplo movimento resultante, em grande medida, da realização de inúmeras conferências para o debate do papel dos municípios e das ONG na cooperação para o desenvolvimento e da acção de diferentes agências doadoras multilaterais que passaram a promover a cooperação descentralizada e, por consequência a própria CIM, nomeadamente: os vários

⁵⁶ *Estas intensas relações que os municípios têm vindo a desenvolver, sob a forma de gemações, quer à escala de internacional, quer no seio da Comunidade Europeia (CE), deram origem à proposta de um neologismo, a “intercommunalité”* (Costa, 2003:31).

⁵⁷ Ver http://www.ccre.org/mis_fr.html e <http://www.iula-int.org/iula/about/constitution.asp> e <http://perso.wanadoo.fr/fmcu/composan/compfr/cadprinc/fp4projet.html>

organismos e instituições do sistema das Nações Unidas (Secretariado, Banco Mundial, PNUD, UNICEF, PNUA); a OCDE (com o CAD a assumir papel preponderante); o BERD; o Conselho da Europa; e, claro, a União Europeia.⁵⁸

Mas, se na sua génese e numa maior amplitude, a CIM desenvolve-se sobretudo na Europa, não deixa de ser um fenómeno que se alarga a todo o planeta e se assume como uma forma privilegiada de relacionamento entre diferentes comunidades. Segundo Maria Manuela Afonso (e também Schep, et al.), os factores susceptíveis de explicar este movimento (global) são, resumidamente:

1. A rápida evolução das comunicações e dos sistemas de transportes;
2. A crescente e rápida urbanização;
3. A descentralização da administração pública;
4. A reavaliação do papel do Estado;
5. A descentralização da cooperação para o desenvolvimento;
6. A globalização e a “localização”;
7. A heterogeneidade, mobilidade e migrações;
8. As mudanças em curso nos PVD, em particular nos Africanos; e,
9. A desintegração da URSS.⁵⁹

Com a evolução e o aprofundamento da CIM, a natureza e o número de actividades realizadas neste âmbito não pára de aumentar. Para além dos intercâmbios tradicionais nas áreas da educação, desporto e cultura, outros domínios fazem agora parte da agenda da CIM.

⁵⁸ As principais conferências realizadas foram: Florença (1983), “Cidades na Cooperação para o Desenvolvimento”; Colónia (1985), “Primeira Conferência Europeia sobre as Cidades e o Desenvolvimento”, de que resultou a *Declaração de Colónia*; Madrid (1988), “Conferência sobre Interdependência e Solidariedade”, organizada pelo Conselho da Europa; Bulawayo, Zimbabué (1990), “Conferência Internacional Norte-Sul de Trabalho Conjunto para o Desenvolvimento”, de que resultou a *Declaração de Bulawayo*; Berlim (1992), “As Iniciativas Locais para o Desenvolvimento Sustentável”, organizada pela Cidades & Desenvolvimento e pelo Centro Norte-Sul do Conselho da Europa, de que resultou a *Carta de Berlim – Juntos para o Desenvolvimento Sustentável*; Haia (1995), “Um Mundo de Municípios: A Forma Local de Inovar na Cooperação Internacional”. (AFONSO, 1998:32-34). Sobre as organizações internacionais, ver Afonso, 1998, pp. 37-44.

⁵⁹ Para um maior desenvolvimento deste assunto, ver Afonso, 1998, pp. 20-24

2.2.3 – Potencialidades e constrangimentos da Cooperação Intermunicipal

A saúde, a educação, o ambiente, a gestão e administração municipais, o urbanismo e as infra-estruturas passaram a constar da lista de acções encetadas pelos municípios, tirando partido de experiências e capacidades desenvolvidas e, por isso, partilhadas com municípios do Sul numa tentativa de encontrar as melhores soluções para problemas idênticos. O alívio da pobreza, os intercâmbios profissionais e culturais, o desenvolvimento social, a assistência técnica, a formação profissional, a promoção da mulher e a ajuda humanitária, encontram-se também na lista de actividades desenvolvidas pelos municípios em matéria de cooperação (Afonso, 1998:36).

Deste modo, são muitas as potencialidades da CIM. Maria Manuela Afonso destaca as seguintes (Afonso, 1998:50-53; CIDAC, 1997:61-62):

- O envolvimento pessoal e os contactos personalizados, que facilitam o diálogo e a implementação de acções, sendo mais fácil proceder a ajustamentos quando necessário;
- Maior conhecimento público, o que aumenta a participação das pessoas;
- A melhoria das práticas administrativas locais, da capacidade institucional, do funcionamento dos serviços municipais;
- Maior flexibilidade, menor burocracia, menos tempo para obtenção de resultados e monitorização das despesas e avaliação das actividades mais fáceis, devido a tratar-se de projectos de pequena escala;
- Maior capacidade de resposta aos problemas das populações, pois é ao nível local que mais facilmente se apreendem os seus anseios e necessidades;
- O envolvimento a longo prazo, pois a parceria continua mesmo após a realização do projecto;
- A possibilidade de se criarem redes e geminações trilaterais, possibilitando o acesso a diferentes níveis de resolução dos problemas e a potenciação dos recursos existentes.

Porém, a CIM N/S é vista, muitas vezes, como a *cooperação dos passeios*, em que as entidades estrangeiras dos países do Norte pagam passagens de avião, em troca de benefícios pessoais [aquisição de terrenos] junto dos municípios beneficiários; a cooperação onde impera o paternalismo dos europeus em relação aos africanos, sendo

*que os primeiros subsidiam e desculpam todos os actos dos segundos.*⁶⁰ Ou seja, a CIM Norte/Sul continua a ser vista para o cidadão mais comum como a actuação dos chefes tradicionais (locais), se nos reportamos a um país africano, ou dos caciques, quando nos referimos a um país como Portugal, sendo que as diferenças entre uns e outros se dissipam, por vezes.⁶¹

Para uma CIM mais eficaz, *é necessário corrigir alguns problemas da legislação autárquica dos países africanos (em Moçambique, esta é “copiada” da portuguesa), que não se adapta à realidade local, por um lado; e, por outro lado, e acima de tudo, as relações entre o município doador e o receptor têm que ser de parceria.*⁶²

Podemos resumir, desta forma, e em termos gerais, as principais dificuldades e os fortes constrangimentos da CIM:

- A descentralização do Poder nos diferentes países tem diversos níveis, o que leva a uma intervenção dos Governos Centrais muitas vezes contraditória;
- A existência de poderes, particularmente na Europa, que estão a transitar para instituições internacionais gera indefinições nas estratégias de cooperação e da sua implantação, com as tensões inerentes;
- A exiguidade de recursos financeiros e humanos imprescindíveis à realização de projectos e o seu incremento conjuntural e sectorial determina, em grande parte, a não sustentabilidade desses mesmos projectos;
- A descoordenação existente entre os vários departamentos de cooperação com repercussões evidentes na eficácia das acções; e,
- A insuficiente sensibilização das populações, dos quadros técnicos públicos e dos agentes políticos que desconhecem o significado e a importância da Cooperação para o Desenvolvimento.⁶³

⁶⁰ Carlos Ribeiro, Juntos Pela Cidade (JPC), em entrevista no dia 07/02/03, em Maputo.

⁶¹ José Teixeira (ISCTE e UEM), em entrevista no dia 05/02/03, em Maputo.

⁶² Maria dos Anjos (AMDU), em entrevista no dia 29/01/03, em Maputo.

⁶³ *in* Recomendações do Seminário subordinado ao tema Cooperação Intermunicipal no quadro da Cooperação Descentralizada, promovido pelo CIDAC e UCCLA, nos dias 8 e 9 de Maio de 1998, em Lisboa; <http://homepage.esoterica.pt/~cidac/>. No que concerne a acção dos municípios portugueses na CIM N/S, em particular, podemos também considerar como principais limitações/constrangimentos: o financiamento sempre exíguo; a dependência de alguns indivíduos; a fraca institucionalização; os objectivos abstractos e o alto nível de expectativas dos parceiros; a fraca reciprocidade das acções realizadas (N/S); a fraca monitorização e avaliação; a falta de informação e coordenação das actividades; a falta de apoio político; as limitações burocráticas; o envolvimento diminuto das ONG e das associações locais; a inexistência de poder local eleito democraticamente nalguns dos países do Sul (Afonso, 1998:50-53; CIDAC, 1997:61-62).

SEGUNDA PARTE – RETRATO DE UM PAÍS: MOÇAMBIQUE

CAPÍTULO 3 – Contexto Histórico e Cultural de Moçambique

[África é] um continente demasiado grande para poder ser descrito. É um verdadeiro oceano, um planeta independente, um cosmos variado e rico. É apenas por uma questão de simplicidade e de comodidade que falamos de África. De facto, essa África não existe sequer, a não ser como conceito geográfico. Kapuscinski, Ryszard⁶⁴

3.1 – História de Moçambique

3.1.1 – Moçambique e o comércio marítimo do Índico

A contextualização de Moçambique não se faz sem a sua ligação privilegiada à integração da costa africana nos fluxos de comércio marítimo do Índico, o qual remonta aos inícios da Era Cristã, sobretudo a partir do século XII, altura em que se processa uma dinâmica mercantil, de cariz costeiro, que induz transformações culturais e societárias de vital importância em toda a costa oriental africana, em especial graças à influência da consolidação e expansão do sistema shirazi/suaíli (primeiro de origem persa, depois fortemente influenciado por elementos de origem árabe).

Essa dinâmica mercantil está na origem da formação de reinos afro-islâmicos que se fixam, no que à costa moçambicana diz respeito, entre a Ilha de Moçambique e Quelimane (Leite, 1989:14), organizando-se em redes multipolares de influência e dominação.

⁶⁴ in Kapuscinski, Ryszard (trad.) (2001): *Ébano – Febre Africana*; Coleção: Campo da Actualidade – 39, Campo das Letras (2ª ed.): Porto, p. 9

Apesar da chegada dos portugueses, o consequente estabelecimento da rota marítima para a Índia, a partir do século XVI, a ânsia da coroa portuguesa em controlar o comércio de ouro e do marfim entre África e o continente asiático, substituindo-se aos árabes, a sua incompreensão da dinâmica local de comércio e o permanente clima de conflitualidade que passou a existir, não diminui o poder dos afro-islâmicos, que se mostravam, em geral, pouco permeáveis às interferências portuguesas de qualquer tipo.⁶⁵

Tendo como principal objectivo substituir os árabes no comércio do ouro (e do marfim), na região do Zambeze, os portugueses conseguem, nesta altura, controlar as próprias zonas de produção – o reino de Monomotapa e o sul da Zambézia. No entanto, nem o estabelecimento do sistema de *prazos*, nem as sucessivas incursões militares, evitam a fragilidade da presença portuguesa em todo o interior do território (entregue aos africanos), que se limita às zonas costeiras e em apenas alguns pontos como a Ilha do Ibo, a Ilha de Moçambique, Quelimane, Sofala, Inhambane, Lourenço Marques e ainda Sena e Tete, nas margens do Rio Zambeze (Leite, 1989:18).⁶⁶

Entretanto, as principais potências europeias começam a interessar-se por esta região e aumenta o movimento de navios franceses e ingleses nos principais portos moçambicanos. A este facto não é alheio o início do tráfico de escravos (de início, a partir das Ilhas Querimbas) para as ilhas francesas, transformando Moçambique num importante exportador de escravos, o que agudizou ainda mais as disputas pelas suas várias riquezas.⁶⁷

⁶⁵ *O apertado controlo exercido pelos portugueses nas principais cidades costeiras tinha como efeito mais directo o simples desvio das rotas comerciais noutra direcção* (Carvalho, 1995:13). Ver também Rocha, Aurélio (1989): *Resistência em Moçambique: O Caso dos Suaíli, 1850-1913*; *Actas da I Reunião Internacional de História de África, ICT/CEHCA: Lisboa, pp. 581-607*

⁶⁶ Terras apropriadas pelos portugueses, que recebiam uma concessão da Coroa Portuguesa por três vidas, ao longo do Zambeze, para controlar a produção e o comércio do ouro, sobretudo.

⁶⁷ Ver Rocha, Aurélio (ob. cit.)

3.1.2 – Da consolidação da presença portuguesa à independência

Com a decadência do *Império das Índias* e as sucessivas derrotas militares e comerciais, os portugueses acabam por se cingir, em 1752, à zona a sul do Cabo Delgado, após o estabelecimento de um acordo com o Reino de Omã. A então designada África Oriental Portuguesa, de contornos pouco definidos e sem se constituir claramente enquanto unidade político-administrativa, é *colocada em pé de igualdade com Angola e com o Brasil* (Capela, 2000:122).

No século XIX, Moçambique tem como actividade mais importante o tráfico de escravos (que, neste século, atinge também o interior do país), não no conjunto dos rendimentos públicos, no que à Coroa Portuguesa concerne, mas no impacto que exerceu sobre grande parte das sociedades do espaço geográfico correspondente a Moçambique.

Moçambique passa a estar inserido no tráfico colonial moderno, o qual se mantém de forma regular até 1830, apesar das proibições formais ao acesso dos portos de soberania portuguesa pelos estrangeiros.⁶⁸ Se juntarmos a este tráfico, a seca e a conseqüente fome que assolou o território, bem como as invasões *angunes*, o século XIX, pode dizer-se, alterou profundamente a estrutura societária moçambicana, que se viu forçosamente conformada com o papel que lhe foi imposto exogenamente a partir de então.

Internamente, Moçambique foi também um forte fornecedor de mão-de-obra para as companhias de plantação, sendo as mais importantes a Companhia de Moçambique, a

⁶⁸ Segundo Capela (ob. cit.), essa inserção é determinada por dois factores: 1) o projecto colonial do Marquês de Pombal que via Moçambique como fornecedor de mão-de-obra para o Brasil e, 2) as condições favoráveis que as frotas negreiras francesas de Bordéus, de Nantes e das Mascarenhas foram encontrar na costa oriental de África, na segunda metade do século XVIII.

Companhia do Niassa, o Complexo do Zambeze e a Companhia Moçambicana do Açúcar, a futura Sena Sugar Estates e herdeira da antiga Companhia do Ópio.

Quanto ao Sul, o século XIX é marcado pelo surgimento de novos Estados ao sul do Save, travando a expansão colonial, como foi o caso do Estado de Gaza (constituído em 1832 por populações de origem zulu), que chega a ocupar praticamente todo o sul de Moçambique. O seu último rei, o conhecido Gungunhana, é feito prisioneiro pelos portugueses, em 1895. Em contraste com uma ocupação sistemática da plantação a norte do Rio Save, em termos de ocupação colonial, o Sul era um deserto. Este não foi objecto das ambições das grandes companhias (as tentativas de formação de companhias foram tardias ou fracassaram). E, antes do pólo de desenvolvimento que foi o porto de Lourenço Marques, após a sua ligação ferroviária ao Transval, apenas surgiram os pequenos cultivadores de cana que se estabeleceram nas terras mais férteis do interior.

Com a *Nova Ordem Mundial* saída da Conferência de Berlim de 1884-85, no que a Moçambique diz respeito, a Baía de Lourenço Marques ganha uma importância estratégica no emaranhado das relações entre *boers* e ingleses, acentuada pela construção do caminho-de-ferro que a irá ligar a Pretória.⁶⁹

Dá-se, então, uma mudança de centro estratégico e económico-político do norte para o sul, cuja própria mudança de capital, da Ilha de Moçambique para Lourenço Marques, em 1898, é ilustrativa. Esta grande transformação teve repercussões que ainda hoje são bastante visíveis, com um centro e norte do país numa lenta agonia e votados ao esquecimento, e, com um sul cada vez mais dinâmico e integrado na economia da região da África Austral.

⁶⁹ Sobre este assunto ver: Lains, Pedro e Costa, Fernando (2002): “Portugal e a Guerra Anglo-Boer”; Dossier 42, Revista Ler História, ISCTE: Lisboa, pp. 133-174.

No início do século XX, Moçambique está, em quase todo o seu território, pacificado e administrado pelo Estado português, que consolida a sua autoridade e intensifica a exploração económica, sobretudo a partir dos anos 30, com o início do Estado Novo. Neste contexto, a complementariedade com a economia portuguesa, no âmbito do “Pacto Colonial”, realiza-se com sucesso, até finais dos anos 50, através da implementação, a norte do território, da cultura do algodão, matéria-prima essencial ao aprovisionamento da indústria têxtil metropolitana. No entanto, Moçambique mantém-se, até ao fim do período colonial, fortemente dependente do mercado internacional para o escoamento de outros produtos de exportação (sobretudo as oleaginosas, parte do açúcar e também o chá e o sisal). Por seu turno, a lógica imperial portuguesa não se opõe a que a região meridional do território seja integrada na África Austral por via do desenvolvimento de uma lucrativa economia de trânsito e emigração em interacção com o vizinho Transval (Leite, 1989: 2-89).

Para além da dimensão económica da colonização, a presença portuguesa em Moçambique, como em toda a África, é marcada pela brutalidade do regime colonial, a supressão dos direitos e liberdades e pela negação dos anseios de independência da sua população.

Depois do surgimento de alguns movimentos intelectuais contestando o regime colonial vigente, na primeira metade do século XX, é com a criação da FRELIMO (Frente de Libertação de Moçambique), em Setembro de 1962, que a contestação *anti-colonialista e independentista* se intensifica. A 25 de Setembro de 1964, sob a liderança do seu primeiro presidente, Eduardo Mondlane, a FRELIMO inicia a luta armada pela *libertação de Moçambique*.

O fim da ditadura em Portugal, a 25 de Abril de 1974, põe termo a décadas de colonização e à *Guerra de Libertação* em Moçambique. A 25 de Junho de 1975, é

proclamada a independência, tornando-se Samora Machel o primeiro Presidente da República Popular de Moçambique.⁷⁰

3.1.3 – Da independência aos nossos dias

Com a independência, dá-se início a um profundo processo de reestruturação da sociedade moçambicana, de onde se salienta a saída massiva *da comunidade originária da ex-metrópole colonial*, desencadeando *uma crise de produção de dimensão significativa em que desempenhou um papel muito importante a ruptura dos circuitos comerciais provocada por aquela saída*. (Serra, 2000:86). Os primeiros anos deste novo país ficam marcados: no plano interno, pela *transformação da FRELIMO num partido marxista-leninista (III Congresso de 1977), tendo por objectivo a construção de uma sociedade socialista* e a implantação de uma economia de direcção central; e, no plano externo, pelo apoio dado por este partido aos *movimentos de libertação do Zimbabwe e na luta contra o regime de apartheid sul-africano*.⁷¹

A década de 80 foi particularmente *catastrófica* para a história do continente africano, tendo em Moçambique um dos seus *piores* exemplos. Assolado por calamidades naturais, Moçambique vê-se, ainda, mergulhado numa guerra civil, envolvendo a FRELIMO e a RENAMO (Resistência Nacional Moçambicana), que transformará este país num dos mais pobres do mundo. As infra-estruturas económicas e de comunicação e a produção agrícola foram seriamente afectadas, impedindo quaisquer tentativas de desenvolvimento. Segundo Abrahamsson:

A destabilização militar de Moçambique, agravada pelas inúmeras intervenções directas sul-africanas, dirigiu-se contra dois tipos principais de alvos: as infra-estruturas importantes do ponto de vista da economia nacional (portos, pontes, ligações ferroviárias) e as infra-estruturas sociais do campo (escolas e instalações de saúde) (Abrahamsson, 1994:268-270)

⁷⁰ Ver Romão, 1998:15-17.

⁷¹ Idem.

Apesar do assassinato de Samora Machel, que ainda hoje assombra as relações entre Moçambique e a África do Sul, em Outubro de 1986, o acordo assinado entre estes dois países – Acordo de Nkomati – dois anos antes, é um primeiro sinal das mudanças políticas que se aproximariam. O abandono do marxismo-leninismo, sob a batuta do Presidente Joaquim Chissano, e a revisão constitucional de 1990, que permite um sistema multipartidário em Moçambique, abrem caminho aos acordos de paz entre a FRELIMO e a RENAMO, em Outubro de 1992.

Para estas mudanças políticas, não serão alheias algumas mudanças importantes rumo à liberalização económica: a integração na SADCC (actual SADC), em 1980; no BAD, no mesmo ano; a adesão à Convenção de Lomé, em 1984; a confirmação, também em 1984, da adesão ao FMI. (Newitt, 1995:566). Em 1987, são negociados os ajustamentos estruturais negociados com as instituições financeiras internacionais, e que *conduzem sucessivamente ao Programa de Reabilitação Económica (PRE) e ao Programa de Reabilitação Económica e Social (PRES)* (Romão, 1998:16).

Em 27/29 de Outubro de 1994, realizaram-se as primeiras eleições presidenciais e legislativas multipartidárias, com uma *participação massiva da população e sob o controlo das Nações Unidas*, segundo a ONUMOZ (Ibid.:17). Em 30 de Junho de 1998, decorreram as primeiras eleições autárquicas, dando início ao processo de descentralização autárquica, com a criação dos actuais 33 municípios.

Em jeito de conclusão do percurso histórico deste jovem país, não podemos deixar de reiterar, porém, que é nossa convicção que uma análise histórica tão linear como a que foi apresentada esconde todo um manancial de vectores e de dimensões complexas que se traduzem, muitas vezes, naquilo a que Mia Couto chama de *fantasmas*.⁷²

⁷² Couto, Mia (ob. cit.), p. 1. O autor afirma que *o passado foi mal embalado e chega-nos deformado, carregado de mitos e preconceitos. O presente vem vestido de roupa emprestada. E o futuro foi encomendado por interesses que nos são alheios.*

3.2 – Etnicidade e cultura em Moçambique

3.2.1 – A abordagem *etno* na contextualização cultural de Moçambique

Partindo do princípio de que o desenvolvimento é uma consequência da cultura, a África apenas conseguirá vencer o subdesenvolvimento se, em primeiro lugar, alicerçar a sua sociedade em matriz cultural clara. O desenvolvimento da África só se realizará com a sua cultura. A ética social africana é a base de todo esse empreendimento. Matsinhe, Manuel (s.d.)

As questões ligadas à etnicidade e à cultura impõem-se neste estudo com maior atenção, não só porque fazem parte da *agenda* (académica, política e social) de um país como Moçambique que procura uma identidade e unidade nacionais, dadas as suas heterogeneidade e complexidade culturais e a sua situação político-social (regime político democrático multipartidário desde 1992).⁷³ Mas também, porque procuramos a análise de uma determinada realidade – a Cidade da Matola (capital da Província de Maputo) – num formato interdisciplinar. Optámos, por isso, embora de uma forma que não deixa de ser sucinta e breve, apontando alguns dados tidos como mais consensuais entre os diferentes investigadores, por dar maior atenção aos aspectos culturais, porque entendemos a cooperação também como uma prática de *interculturalidade*, logo de conhecimento do *outro* e de *si*.

A abordagem *etno* remete-nos para *uma partilha comum de uma região geográfica, língua ou dialecto, origem ou passado (histórico ou mítico), uma prática religiosa, uma entidade política* (Adam, 1992:3). Mas, por vezes, encerra vários perigos. Conceitos como *tribo, grupo étnico, comunidade* ou *nação*, são tratados, geralmente, de forma desigual, quando associados a África. Nas palavras de Mamdani:

⁷³ Sobre este assunto, ver p.e. Adam (1992) e Abrahamsson (1994), pp. 270-274.

[Um] grupo de um milhão de seres humanos em África é considerado um grupo étnico ou uma tribo, enquanto que um grupo similar na Europa é considerado um povo ou uma nação. (Ibid.:6)

Estas categorias podem resultar de construções políticas ou ideológicas usadas por determinados grupos para atingirem os seus objectivos políticos e evitarem que outros alcancem o mesmo *status*.

3.2.2 – Problemas na interpretação do panorama linguístico e étnico

Moçambique é feito de muitas mestiçagens, de muitas trocas, principalmente nas áreas litorais (...) Áreas de mosaico cultural, onde há vários povos e existem várias influências culturais. Mas Moçambique é tudo isso, esta zona de troca. Couto, Mia in Jornal do Brasil, 29/08/98

Moçambique é uma sociedade heterogénea, multi-étnica e multicultural, em que os seus habitantes diferem não só na cor da pele, mas também na origem social e histórica, na distribuição geográfica e no acesso à riqueza. Apesar de estas últimas serem diferenças importantes e causa de importantes conflitos políticos, para este estudo interessa sobretudo dar algumas pistas sobre os mapas linguístico e étnico de Moçambique, que se confundem, muitas das vezes, por necessidade de simplificação.

A construção de um *puzzle* ou *mosaico* étnico e linguístico coerente não acolhe consenso entre os estudiosos. Os problemas são vários: não há, de facto, um mapa étnico e linguístico coerente em Moçambique; a ligação entre similaridade linguística e cultural nem sempre se encaixa; os grupos étnicos não correspondem necessariamente a unidades políticas; a importância ancestral dos *regulados*; e, acrescentamos, as transformações decorrentes de décadas de colonialismo português (Ibid.:17). Nas palavras de José Guambe, *os valores culturais sofreram interferências das necessidades de produção do colonizador*.⁷⁴

⁷⁴ Em entrevista no dia 11/02/03, no Ministério da Administração Estatal, em Maputo

Assim, de uma forma mais simplificada, Moçambique é constituído pelos seguintes povos:

- No Norte: os Makonde, Yao, Makua-Lomwé, Maravi (nomeadamente Chewa e Nyanja), os povos do alto Zambeze (sobretudo Nsenga e Phimbi), e os povos costeiros islamizados de Cabo Delgado (Mwani), estes sem tradição matrilinear;

- No Centro: os povos do baixo Zambeze (Chuabo, Sena, Nyungwe e Shonas), povos estes na charneira entre sociedades matrilineares e patrilineares;

- No Sul: os três grandes povos patrilineares – os Tsonga (subdivididos em Shangana, Ronga e Tswa), os Chope e os Tonga.⁷⁵

Existem ainda minorias de origem asiática (indianos, paquistaneses e chineses) e euro-moçambicanos.

A diversidade linguística de Moçambique é uma das suas principais características culturais. Ainda que a língua portuguesa seja a língua oficial do País, existe uma enorme diversidade de idiomas. Para a maioria da população estes idiomas nacionais constituem a sua língua materna e a mais utilizada na comunicação diária.⁷⁶

A maioria das línguas é de origem *bantu*, sendo as principais: Norte – shimaconde, emakuwa, ciyao, elomwe, eshuwabo; Noroeste – cinyanja e cisenga; Centro – cysena e cishona; Sul – xitswa, xichangana, xironga e gitonga.

Relativamente à Província de Maputo, e segundo o Quadro 1, elaborado pelo INE, depois dos Censos de 1997, as línguas maternas mais comuns entre a população da Província de Maputo são o Xichangana, que é falado por 44.3% da população, seguido do Xirhonga (25.6%) e do Português (13.0%). Para 17.9% das pessoas mais jovens, o Português é a língua materna. Esta proporção baixa para 10.7% entre as pessoas do grupo 20 a 49 anos de idade e atinge apenas 3.2% entre os mais idosos. No caso das

⁷⁵ Ver Romão, 1998, pp. 8-10

⁷⁶ Dados dos Censos de 1997 (INE: 1999)

línguas nacionais, em geral, é entre as pessoas mais idosas que se encontram as percentagens mais altas dos que têm como língua materna uma destas línguas.⁷⁷

Quadro 1 – Distribuição percentual da população de 5 anos e mais por grandes grupos de idade segundo língua materna, Província de Maputo, 1997

| Língua materna | Total | Grupos de idade | | |
|-----------------------------|-------|-----------------|-------|-------|
| | | 5-19 | 20-49 | 50+ |
| N (000) | 687.3 | 318.1 | 279.8 | 89.4 |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Portuguesa | 13.0 | 17.9 | 10.7 | 3.2 |
| Xichangana | 44.3 | 44.8 | 41.9 | 50.2 |
| Xirhonga | 25.6 | 27.2 | 22.5 | 29.5 |
| Cichopi | 4.9 | 2.5 | 6.8 | 7.4 |
| Xitshwa | 5.1 | 3.3 | 7.7 | 3.5 |
| Bitonga | 2.2 | 1.1 | 3.3 | 2.6 |
| Outras Línguas Moçambicanas | 2.4 | 0.7 | 4.5 | 1.3 |
| Outras Línguas Estrangeiras | 1.3 | 1.3 | 1.3 | 1.7 |
| Nenhuma | 0.1 | 0.2 | 0.1 | 0.1 |
| Desconhecida | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 0.6 |

Fonte: INE (1999)

3.2.3 – Algumas considerações gerais sobre o Sul do Save

Antes de indicar algumas pistas sobre as estruturas sociais e espaciais e práticas culturais, é imperativo descrever em traços gerais a geografia da região:

- *Clima*: como no resto do país, é tropical, quente e húmido, com duas estações, uma de chuvas e outra seca; é influenciado pela zona de anticlones sub tropicais, pela situação relativa da frente intertropical nas suas mudanças, ora para Norte ora para Sul, pelos ventos alísios, pelo regime de monções e ainda pela corrente quente do canal de Moçambique; no Sul do Save, as chuvas são muito irregulares na quantidade e distribuição ao longo da estação.

⁷⁷ Note-se que, consoante os autores, a denominação dos grupos étnicos ou linguísticos varia. Por esse facto, decidimos manter os nomes tal como os encontramos na fonte.

- *Solo*: são, em geral, arenosos, instáveis, móveis e muito permeáveis; são pobres em húmus, argilas e em elementos férteis; embora fáceis de trabalhar, apresentam uma grande capacidade de esgotamento.

- *Água*: a rede hidrográfica está, à excepção do rio Changana, orientada de Oeste para Leste; o caudal dos rios é função da época e quantidade das chuvas.

- *Vegetação*: no litoral, há florestas, savanas, matas e formações espinhosas; no interior, há florestas abertas de tipo xerófilo, savanas e matas em que predominam as espinhosas; sempre que chove, as pastagens constituem grande riqueza; as zonas mais próximas dos rios Inkomati, Lipopo e Changana são as mais ricas de gado, em todo o país (Feliciano, 1998).

3.2.4 – O grupo *Tsonga*

Visto que a Cidade da Matola se enquadra numa região habitada predominantemente por povos do grupo *Tsonga*, tendo como língua mais falada o *Xichangana*, indicamos também algumas pistas sobre a economia, estrutura social, hábitos e algumas características deste grupo, com base nos estudos antropológicos de Feliciano e Rita-Ferreira. Não temos quaisquer pretensões de fazer generalizações ou definir um padrão rígido, dada a pouca segurança com que são analisados os fenómenos sociais ao longo do tempo, em geral; e, em particular, os desta sociedade, dinâmica e permeável à mudança como todas as outras.

Ao longo do tempo, os europeus tiveram sempre dificuldades em admitir uma racionalidade económica inerente aos povos desta região do sul de Moçambique, que a

consideravam primitiva.⁷⁸ Porém, autores como José Feliciano defendem a *inteligibilidade* desta economia, mostrando:

a) como ela articula a dispersão dos grupos domésticos com a integração da gestão tribal e inter-regional de aliados, no sentido da ocupação, gestão da terra e sua potencialidades;

b) como é grande a sua adaptação ao meio físico, cheio de discontinuidades, para o aproveitamento máximo de todos os recursos potenciais que se encontram dispersos na amplitude do espaço e do tempo, revelando maior preocupação com a sobrevivência nos tempos críticos e a longo prazo, do que na procura da quantidade máxima da produção, para uma acumulação a curto prazo. (Ibid.)

Assim, as características fundamentais deste modelo são: *a diversidade de ramos de produção; proximidade máxima em relação ao conjunto das fontes e recursos que se encontram dispersos, facilmente numerosos ou concentrados; diversidade de instituições que asseguram a circulação de pessoas e alimentos entre regiões diferentemente produtoras segundo a irregularidade das chuvas (Ibid.).*

Em relação à organização política, o grupo Tsonga estruturava-se em unidades orgânicas – os clãs – *patrilineares, exógamos, sob a direcção de um chefe, dispondo de um território distinto e tomando parte em acções colectivas*; e que, mais tarde, pela *agregação de elementos estranhos*, deram origem às tribos. *Hoje em dia os clãs encontram-se disseminados.*⁷⁹

As tribos continham no seu núcleo parentes patrilineares do chefe, em que a sua unidade dependia, acima de tudo, da lealdade entre os primeiros e o último. Dentro da tribo, a unidade social mais importante era a povoação familiar – *muti* – *tradicionalmente formada por um varão, a sua mulher ou mulheres, filhos dependentes e, eventualmente, outros parentes agregados*. As normas de hierarquia e senioridade são pedras basilares do edifício social.

⁷⁸ A esta racionalidade está subjacente o princípio do *safety first*. Ver Scott, J. C. (s.d.), *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southern Asia*, cap.1: *The Economics and Sociology of Subsistence Ethic*.

⁷⁹ Ver Rita-Ferreira, 1975: 59-71.

Ao mesmo tempo, *enquanto que o «direito» europeu se desenvolve em termos de «certo» e «errado», o direito tswa [do grupo Tsonga] move-se na esfera do «benigno» e do «maligno». Aqui, o direito ético e o direito jurídico são, na sua essência, uma e a mesma realidade.*⁸⁰

Em caso de conflito, *não acreditam na neutralidade, excepto quando se trate de chefes. Todos «tomam partido» e a posição assumida por cada qual é sempre lembrada pelos litigantes, sendo que os que «tomaram partido» pelo lado contrário não são convidados a participar em trabalhos organizados em sistema cooperativo.*⁸¹

Finalmente, este povo atribui uma grande importância à *espiritualidade: para os Tswas «o mundo da religião é o mundo dos espíritos», apesar de existirem símbolos religiosos. Os infortúnios, os acontecimentos, os fenómenos naturais e o próprio poder dos medicamentos mágicos são motivados pela vontade desses espíritos.*⁸²

Desta forma, não é possível compreender Moçambique, no seu todo, pondo de lado as suas tradições, *instituições fortes e incorruptíveis*. Nas palavras de Paulina Chiziane:

*... estas instituições resistiram ao colonialismo. Ao cristianismo e ao islamismo. Resistiram à tirania revolucionária. Resistirão sempre. Porque são a essência do povo, a alma do povo. Através delas há um povo que se afirma perante o mundo e mostra que quer viver do seu jeito.*⁸³

Em suma, importa compreender Moçambique, sob o ponto de vista da sua heterogeneidade cultural, para melhor avaliar os efeitos, quer da importação de modelos económicos e/ou políticos exógenos, quer do processo de colocação de uma estrutura administrativa sobre a(s) estrutura(s) existente(s).

⁸⁰ Idem.

⁸¹ Idem.

⁸² Idem.

⁸³ in Chiziane, Paulina (2002): Niketche – Uma história de poligamia; Coleção Outras Margens 6, Caminho: Lisboa

CAPÍTULO 4 – O Desenvolvimento Económico e Social de Moçambique

4.1 – A economia moçambicana

4.1.1 – Principais características da economia moçambicana na década de 90

Segundo dados do *Country Strategy Paper* e Programa Indicativo Nacional de Moçambique (2001 – 2007), a economia moçambicana, após o acordo de paz de 1992, é marcada pela recuperação e *catching-up* encetados, a partir de uma base extremamente frágil, característica de um dos países mais pobres do mundo. Graças a uma combinação alargada de uma crescente estabilidade política, reformas económicas, boas condições climáticas e um apoio financeiro substancial da comunidade internacional, o PIB real cresceu a uma taxa média anual de 7.7%, entre 1993 e 1999, com uma taxa acumulada de 68.2%. Durante este período, o PIB real *per capita* cresceu 48.2%. No entanto, a gravidade das cheias ocorridas em 2000 e 2001, afectou significativamente as perspectivas económicas imediatas. Em 2000, o crescimento da economia passou para 2.1%. Apesar das, incertezas constantes, o crescimento verificado em 2001, sobretudo, e 2002, os principais agentes económicos de Moçambique mostram-se confiantes.

O défice da balança de pagamentos (sem os donativos) cresceu, entre 1994 e 2000, de -45.7% para -28.5% do PIB, embora continuando a ser extremamente alto. Os analistas aconselham um crescimento baseado nas exportações mais robusto para melhorias mais significativas. Nestes últimos dez anos, a ajuda internacional foi responsável pela redução do défice da balança de pagamentos (com os donativos) em

cerca de um terço, justificando a restrição imposta pelo alto investimento no intervalo de poupança (*savings gap*). Dadas as desoladoras perspectivas de aumento da poupança interna, o país continuará a depender significativamente da ajuda internacional.

Desde 1994, o comércio de bens por destino de Moçambique sofreu mudanças fundamentais. Por exemplo, em relação ao comércio com a UE, houve uma quebra (34.7% de exportações e 33% de importações em 1994, para 27% e 15.8% respectivamente em 1999); a que correspondeu um aumento na sub-região, em geral (21% de exportações em 1994, 31% em 1999); e com a África do Sul – agora a principal fonte das importações (44% in 1999) – em particular.

Embora a UE seja ainda o principal destino das exportações moçambicanas, a importância da África do Sul aumentou consideravelmente. Isto reflecte os benefícios de uma integração cada vez mais acentuada com os países vizinhos membros da SADC (África do Sul, Zimbabwe, Malawi), sendo que este espaço económico representa mais de 40% do comércio de Moçambique.

De vital importância para a economia moçambicana, a Hidroeléctrica de Cahora Bassa e os Campos de Gás de Pande, são também fontes de receitas de exportação de enorme potencial e elementos essenciais para uma integração económica mais profunda na região da África Austral.

Os produtos piscatórios – sobretudo o camarão – representam cerca de 40% dos ganhos do comércio, (\$88 M em 1999 de um total de exportações de \$268 M), embora a população saia pouco beneficiada, em termos de emprego e de valor acrescentado.

Fundamental, também, é o facto de Moçambique constituir um corredor privilegiado no acesso ao mar de países vizinhos do *hinterland* e, principalmente, das zonas interiores da África do Sul; posicionando-se, desta forma privilegiada, como um interlocutor político e económico de extrema importância na região. Desde o tempo

colonial, e apenas interrompido durante o período socialista pós-independência, os corredores foram um dos grandes sustentos da economia moçambicana, por serem geradores de consideráveis receitas em divisas.

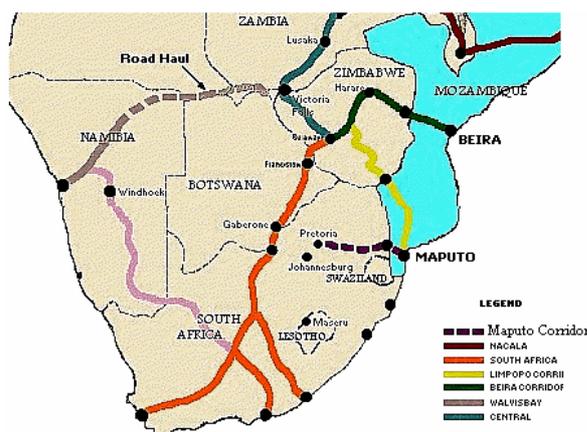
Segundo Silvino, *à medida que cursava o desenvolvimento económico, avolumava-se a afluência dos corredores, sobretudo o Corredor de Maputo. Sobre este Corredor gravitavam actividades das três principais linhas internacionais de Caminho de Ferro do Sul, a saber: Linha de Goba, Ressano Garcia e Limpopo, que servem as ferrovias da Suazilândia, RAS e Zimbabwe, respectivamente* (Silvino, 2002:108) A parte mais significativa do Corredor de Maputo é, no entanto, a que liga o porto de Maputo à cidade de Witbank na Província de Mpumulanga , na África do Sul.

Depois de um largo período de estagnação e indefinição, Moçambique e a África do Sul procuram agora revitalizar o grande corredor do Sul, transformando-o num *catalisador de crescimento e desenvolvimento integrado* para toda a região; numa rede integrada de infra-estruturas e sub-corredores, como *forma sustentável de abordar e solucionar as questões regionais ligadas à planificação e desenvolvimento económico, através da intervenção do sector privado na organização e exploração do mesmo.*⁸⁴ Resta saber, como alerta Silvino, se Moçambique não continuará *apenas a servir de país de trânsito neste Corredor de Desenvolvimento.*⁸⁵

⁸⁴ *in* South Africa (The Journal of Trade, Industry and Investment), 1st quarter, 1997; p. 37

⁸⁵ Ob. cit., pp. 113-115.

Mapa 1 – Corredor de Maputo



Fonte: Empresa Portos e Caminhos de Ferro de Moçambique, <http://www.cfmnet.co.mz/corredores.htm>

Interessa também analisar a economia moçambicana a partir da importância relativa da APD sobre o PNB, a qual sofreu uma drástica quebra, a partir da segunda metade da década de 90. Em 1990, o PNB de Moçambique era de 1263 milhões de dólares e este valor não sofreu grandes oscilações até 1996, ano em que o PNB moçambicano atingiu os 2672 milhões de dólares. A partir daí, o PNB de Moçambique foi sempre crescendo até atingir os 3926 milhões de dólares em 1999.

No que diz respeito aos fluxos de APD líquidos recebidos por Moçambique, estes mantêm-se sem grandes oscilações, embora com uma quebra acentuada no final da década. Assim, na primeira metade dos anos 90, a importância da APD sobre o PNB é extremamente elevada. Em 1992 e 1994, a APD ultrapassa mesmo o valor do PNB, chegando a atingir 141 e 101 por cento, respectivamente. No período compreendido entre 1990 e 1994, a contribuição da APD no PNB é de 99%. No período compreendido entre 1995 e 1999, este rácio situa-se nos 27%.⁸⁶

Relativamente às políticas de gestão da despesa pública, na última década, estas sustentaram geralmente a estabilidade macroeconómica, ao permitirem reformas graduais do sistema orçamental. Com a ajuda da Comunidade Internacional, o Governo

⁸⁶ OCDE (1999): Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients. Para uma análise mais actualizada, ver também: www.oecd.org/dac/images/aidrecipient/moz.gif

de Moçambique foi capaz de financiar um ambicioso programa de reconstrução no pós-guerra e reduzir os desequilíbrios fiscais.⁸⁷ Uma das questões principais é a da despesa *off-budget*. Através da elaboração e aprofundamento de um quadro legal, da orçamentação e programação dos recursos públicos, da contabilidade pública, da informação orçamental da implementação e auditorias financeiras, têm sido vários os progressos nesta área, nos últimos anos.

O crescimento do capital humano, através da educação e da saúde, é uma mudança fundamental, e será ainda mais reforçado com a reforma do sector público, em geral, e, particularmente, da processo de descentralização em curso. Uma estabilidade macroeconómica e uma programação eficiente das despesas que favoreça os sectores sociais, o desenvolvimento rural e as infra-estruturas são contributos essenciais para que o Governo alcance o seu principal objectivo – crescimento económico com redução significativa da pobreza – desde que não negligencie a boa gestão das finanças públicas.

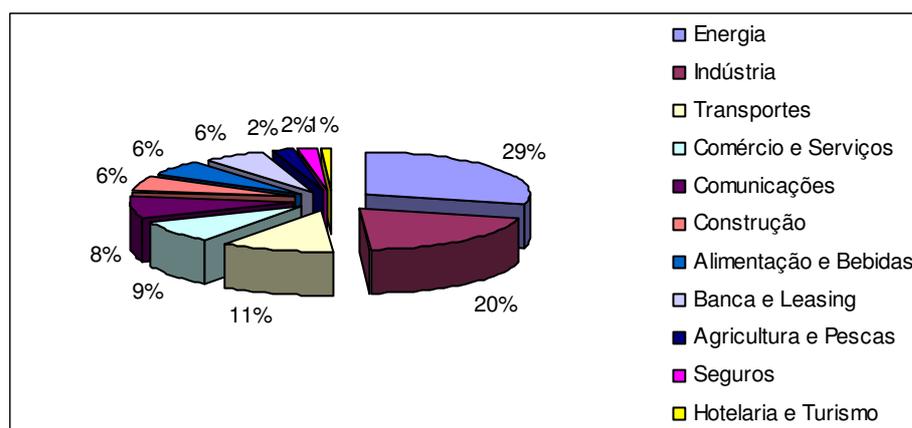
Finalmente, importa referir que Moçambique atingiu com sucesso o chamado *completion point* da iniciativa de perdão da dívida – HIPC – em Junho de 1999, arrecadando 3.7 mil milhões de USD, nessa altura, e, mais 600 milhões, em Setembro, depois da renegociação da HIPC. Fundamentalmente, a iniciativa HIPC permite a Moçambique fazer poupanças adicionais no orçamento no valor de 115 milhões de USD por ano (2.8% do PIB) de 2000 a 2005, que serão empregues nos sectores prioritários para redução da pobreza, definidos no Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA), 2001-2005. Educação, Infra-estruturas e Saúde são, por esta ordem, os sectores de despesa prioritária, no âmbito do PARPA (ver Anexo 2).

⁸⁷ Ver Country Strategy Paper e Programa Indicativo Nacional de Moçambique (2001 – 2007), p. 10.

4.1.2 – A situação do IDE em Moçambique

Com um PIB *per capita* de 230 USD (em 1999), Moçambique é um dos países mais pobres do mundo, mas também uma das economias africanas mais dinâmicas, registando taxas de crescimento anuais do PIB na média dos 5.7% entre 1990 e 1998.

Gráfico 1 – Contribuição de cada sector para o Volume de Negócios (2001)



Fonte: KPMG (2002): Revista 100 Maiores Empresas de Moçambique, p. 104⁸⁸

Nos últimos anos, foi significativo o progresso económico em Moçambique, devido ao processo de liberaliza o e de abertura da economia, passando de um modelo fechado, centralizado e de planifica o para uma maior confiança nos mecanismos de mercado sustentados pela propriedade privada. Foram feitos investimentos no valor de 3 mil milhões de USD (1997-99) na agricultura, turismo, pescas, transportes, no sector da banca e seguros e, claro, na indústria. Para este sector, segundo Castel-Branco, o investimento estrangeiro pode *desempenhar um papel importante na implementa o da política industrial, quer na mobiliza o de recursos financeiros, quer na promo o do desenvolvimento tecnológico e da capacidade de gestão, devendo ser sempre*

⁸⁸ O volume de negócios gerado pelas 100 Maiores Empresas de Moçambique apresentou em 2001, pelo terceiro ano consecutivo, taxas de crescimento bastante expressivas. Nesse ano, o volume de vendas gerado por estas empresas ascendeu a MZM 45,142 milhões de contos, contra MZM 24,771 milhões de contos no ano 2000. Em termos reais, o volume agregado de vendas registou um crescimento de 34%, superior ao registado no ano anterior (20%). As 10 Maiores Empresas, em conjunto, representam 62% do volume total de vendas gerado pelas 100 Maiores Empresas (KPMG, 2002: 58).

*enquadrado pelas prioridades da política industrial e integrar-se com o sector privado nacional.*⁸⁹

Em 2001 o investimento estrangeiro a nível mundial sofreu uma quebra de 51%, mas Moçambique não foi afectado. Pelo contrário, o investimento estrangeiro no país aumentou cerca de 80% face a 2000, revela o Relatório do Investimento Mundial 2002, da UNCTAD. (KPMG, 2002: 23)

Porém, Castel-Branco, mais recentemente, aponta algumas críticas ao tipo de IDE praticado em Moçambique. Nomeadamente, que *o IDE em Moçambique, em especial os mega projectos (MP), é excessivamente concentrado do ponto de vista sectorial e regional, dos interesses que representa, e das pressões e oportunidades económicas e sociais que abre.*⁹⁰ Para além de que *os fluxos correntes de IDE não são sustentáveis a médio e longo prazos; e que, por si só, o IDE não fornece uma alternativa eficiente e sustentável para ampliar a base de desenvolvimento e reduzir a pobreza em Moçambique.*⁹¹

Desta forma, é consensual entre diversos especialistas que os principais desafios para atrair mais investimentos a Moçambique são: assegurar a implementação da legislação liberal; assegurar a transparência e a capacidade institucionais para gerir e implementar as políticas de forma apropriada; implementar medidas anti-corrupção; resolver o problema das autorizações de trabalho e de residência, tendo em conta a falta de trabalho qualificado no país.

⁸⁹ in Castel-Branco (s.d.): “Problemas de industrialização em Moçambique”; Workshop “Moçambique no pós-guerra: diálogos e perspectivas”, Maputo, 7 de Maio – 17 de Junho (s.d.), p. 5.

⁹⁰ “Mega Projectos e Estratégia de Desenvolvimento – Notas para um debate”, Castel-Branco; Workshop “Opções Estratégicas para a Redução da Pobreza: Mega Projectos, Uma Alternativa Viável?”, organizado pela KEPA, em 17/10/02.

⁹¹ Alguns dados apontados por Castel-Branco sobre os MP apontam o seguinte: dos 10 maiores MP em Moçambique, 7 estão directamente relacionados com o complexo mineral-energético (MEC) sul-africano, e os restantes 3 estão relacionados indirectamente com o MEC; os 7 projectos do MEC representam investimentos de 8,431 M USD, i.e. 2 vezes mais o tamanho actual da economia de Moçambique; dos 7 projectos MEC, 3 estão em Maputo e representam quase metade do investimento em projectos MEC, sendo que o Sul absorve 76%; os 7 projectos MEC representam cerca e 75% de todo o investimento aprovado em Moçambique entre 1990 e 2001, sendo que, nos próximos 2-3 anos podem vir a representar 90% do investimento de facto realizado.

Apesar de uma *Lei do Trabalho* tida como um desincentivo ao Investimento Estrangeiro (Privado), a média anual de IDE foi de 16 milhões de USD, entre 1988-1993, em 1999 atingiu um pico impressionante de 384 milhões (UNCTAD, 2000).⁹²

Quadro 2 – Investimento Directo – Moçambique (1996-2000)

| (10° USD) | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---|------|------|------|------|------|
| Investimento estrangeiro em Moçambique | 73 | 64 | 213 | 384 | 139 |

Fonte: ICEP, UNCTAD – World Investment Report 2001

Em termos de distribuição geográfica, a Província de Maputo é aquela que mais atrai projectos de investimento estrangeiro, dadas as suas condições favoráveis em termos de acessibilidades, comunicações e infra-estruturas:

Quadro 3 - Projectos de investimento apoiados pelo CPI em 2001 (Província de Maputo)

| Sectores | N° Projectos (Prov. Maputo) | Total (País) |
|-------------------------------|-----------------------------|--------------|
| Agricultura e Agro-indústria | 11 | 29 |
| Agricultura e Pescas | 3 | 5 |
| Bancos, Seguradoras e Leasing | 2 | 2 |
| Construção | 10 | 14 |
| Indústria | 14 | 27 |
| Recursos Minerais | 0 | 1 |
| Transportes e Comunicações | 7 | 11 |
| Outros não especificados | 15 | 22 |

Fonte: ICEP

As fontes de investimento mais importante têm sido Portugal, África do Sul, Maurícias e Malásia, sendo que os sectores mais atingidos, apesar da diversidade, são: os recursos naturais, os têxteis, o metal e os produtos metálicos, as bebidas e as finanças.

⁹² Idem.

**Quadro 4 – Investimento Estrangeiro em Moçambique –
Principais Países (2000-2001)**

| PAÍS | IDE (M USD) | | Nº PROJECTOS | |
|---------------|-------------|-------|--------------|------|
| | 2000 | 2001 | 2000 | 2001 |
| África do Sul | 30.2 | 492.4 | 40 | 33 |
| Maurícias | 8.6 | 17.7 | 5 | 2 |
| Portugal | 94.0 | 12.9 | 59 | 27 |
| Grã-Bretanha | 11.5 | 9.6 | 12 | 10 |
| Itália | * | 7.5 | * | 1 |
| Zimbabwe | * | 2.0 | * | 5 |
| Holanda | * | 1.8 | * | 7 |
| Suécia | * | 1.8 | * | 5 |
| Espanha | * | 1.2 | * | 2 |
| Alemanha | * | 0.5 | * | 1 |

* Em 2000, não estava na lista dos 10 principais investidores

Fonte: ICEP

O caso português é paradigmático. Apesar de dominar alguns sectores como a banca (80% do mercado) e de continuar a ser um dos principais investidores, actualmente os projectos portugueses são geralmente numerosos mas de pouca envergadura, talvez porque *já haja pouco onde investir*.⁹³

Para João Henriques, responsável do ICEP em Moçambique, a situação actual do investimento português padece de alguns problemas, devido a: excesso de optimismo e precipitação inicial; falta de confiança (dúvidas em relação ao momento político/corrupção); e a uma certa expectativa e estagnação por parte dos investidores/doadores, p.e. Turismo – oferta sobredimensionada.⁹⁴

Ou seja, o investimento português em Moçambique encontra-se numa *encruzilhada*. Para este responsável, é necessário: *uma redefinição da política de investimentos, que pode passar por nos associarmos à África do Sul, cujo peso na região será ainda maior, após a abertura das fronteiras*.

Os investidores portugueses têm que ter assente que *não recebem nenhum tratamento de excepção em relação aos outros estrangeiros*, embora tenham uma

⁹³ Entrevista efectuada a João Henriques, responsável do ICEP em Moçambique, no dia 11/02/03, em Maputo.

⁹⁴ Idem.

*vantagem muito simples, mas fundamental, sobre todos os outros – comunicação – que nem sempre aproveitam da melhor forma.*⁹⁵ Por outro lado, é crescente o sentimento anti-português nalgumas camadas próximas do poder/administração, em virtude de atitudes de alguns empresários portugueses (sobretudo os que são provenientes da África do Sul) em relação aos moçambicanos, mais próximas do tempo colonial.

4.1.3 – Objectivos Gerais de Desenvolvimento Económico do Governo (2000-2004)⁹⁶

No período de 2000-2004, as prioridades do programa do Governo assentam, para além da consolidação dos resultados alcançados no que respeita ao ambiente económico, em políticas visando o desenvolvimento acelerado da economia com vista a: *erradicação da pobreza absoluta; a redução das assimetrias no desenvolvimento das regiões do país; e, o desenvolvimento do empresariado nacional.*

Neste sentido, foram definidas como prioridades as seguintes acções:

- Aperfeiçoar e expandir as redes de comercialização, extensão e assistência à produção e desenvolvimento agrário;
- Intensificar o investimento na expansão e manutenção das redes escolar e sanitária a nível de todos os distritos;
- Dar prioridade a reabilitação e manutenção de vias de comunicação, com particular incidência nas regiões com menor cobertura viária;
- Construção de novas vias de comunicação em consonância com o desenvolvimento e expansão urbana e com a implantação de grandes empreendimentos;
- Promover o abastecimento de água nas zonas rurais mais carentes de forma a aumentar o respectivo nível de cobertura;
- Aperfeiçoar os mecanismos de incentivo aos investimentos nas zonas rurais e mais carentes de infra-estruturas e de menor desenvolvimento.

Para cumprir os objectivos enunciados para este período, as políticas do Governo de Moçambique visam, de uma forma sucinta: alcançar um crescimento económico sustentado, com taxas de crescimento do PIB entre 7 a 8% por ano; o desenvolvimento regional equilibrado cidade versus campo, bem como inter-regiões do País; captação da

⁹⁵ in Grande Reportagem n°77, 2ª Série – Agosto de 1997, pp. 34-45.

⁹⁶ Ver República de Moçambique, Programa do Governo de Moçambique 2000-2004

poupança externa que possa complementar a poupança interna no esforço de financiamento do desenvolvimento; manter e consolidar os níveis de inflação e da estabilização da moeda; dar continuidade as acções pós-privatização.

O Governo defende que *a prossecução dos objectivos (...) definidos através de uma política económica equilibrada permitirá o crescimento do emprego, a redução dos desequilíbrios interno, externo e regional da economia e, em última instância, atingir aquele que constitui o fim último do desenvolvimento – a redução da pobreza e a melhoria do nível de vida e de bem-estar da população.*

No entanto, como alerta Jacques Marchand, *o novo regime repousa sobre uma base social muito estreita, pela própria lógica do ajustamento estrutural. A sua capacidade de iniciativa e de acção sobre os planos económico e social aparece particularmente diminuída, visto que os doadores ocidentais, por um lado, e as empresas estrangeiras, por outro, detêm os principais centros económicos do país.*⁹⁷

4.2 – Combate à Pobreza em Moçambique

4.2.1 – Paz sem benefício⁹⁸

Depois de uma fase de economia centralizada que teve o seu apogeu com o Plano Prospectivo Indicativo (PPI), que tinha por objectivo acelerar o crescimento da economia num período de 10 anos (1980-90), em 1985, dão-se os primeiros passos para a sua liberalização. (Silva; 1998:10). Em 1987, são introduzidas políticas de reajustamento estrutural para reverter as tendências negativas do crescimento

⁹⁷ in Marchand, Jacques, “Économie et société dans la transition libérale au Mozambique”, in Lusotopie (1995). Transitions en Afrique Lusophone; Karthala: Paris, pp. 105-136 (trad. livre)

⁹⁸ Do título “Paz sem benefício – Como o FMI bloqueia a reconstrução de Moçambique” de Joseph Hanlon, 1997

económico, através do Programa de Reabilitação Económica (PRE) e, em 1990, com o Programa de Reabilitação Económica e Social (PRES).

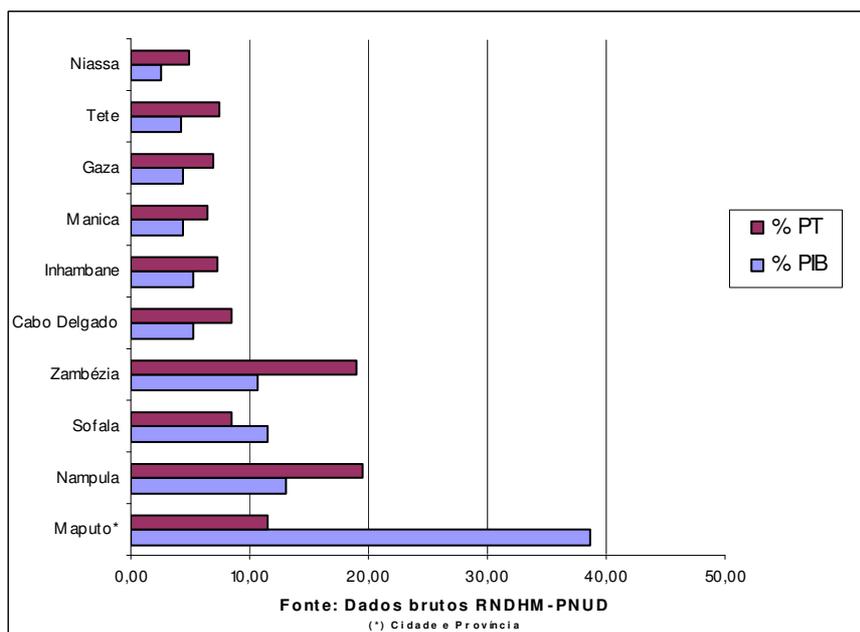
Sobre o ajustamento estrutural em Moçambique, Oppenheimer afirma que:

De efeito “perverso” em efeito “perverso” a economia e sociedade moçambicanas acabaram por ajustar-se, em particular na sua vertente urbana. Os traços mais salientes deste ajustamento parecem consistir no empolamento da intermediação comercial especulativa de bens importados provenientes da ajuda, na diminuição da capacidade operacional do Estado, na degradação do abastecimento da população com os bens sociais básicos, na rápida diferenciação social relegando uma larga parte da população para condições de pobreza absoluta. (Oppenheimer, 1993:32)

Para Hanlon, *a analogia mais importante entre o PPI e o PRES é que ambos falharam (...) Moçambique foi apanhado numa armadilha* (Hanlon, 1997: 122). Apesar dos progressos económicos alcançados, dois terços da população moçambicana vive ainda em situação de extrema pobreza sendo as principais determinantes: o fraco nível de educação, a baixa produtividade do sector agrícola familiar, as elevadas taxas de dependência demográfica, o fraco desenvolvimento das infra-estruturas rurais e a falta de diversificação das fontes de rendimento. *A pobreza acabou assim por crescer na mesma razão em que o fosso entre ricos e pobres se demarcava cada vez mais.* (Silva; ob. cit.)

Existe uma discrepância entre as diferentes regiões/províncias, sendo que a região Sul e a Província de Maputo, em particular, são as mais beneficiadas no processo de crescimento, o que acentua desequilíbrios e tensões nacionais:

Gráfico 2 – Distribuição regional do PIB e da População Total - Moçambique (1997)



Fonte: República de Moçambique, PARPA 2001-2005

Para vários economistas, o sucesso da economia moçambicana reportado em números e dado como exemplo nos *fora* mundiais, é apenas aparente, dado que não se traduziu em verdadeiro bem-estar da população, sobretudo a população rural. Segundo Hanlon:

Em apenas dois decénios, a economia nacional sofreu dois tremendos choques: da crise estrutural do colonialismo à do mercado “livre”, passando por uma fase de ortodoxia “socialista” centralizada. Moçambique viajou entre os extremos sem nunca resolver os seus problemas estruturais de fundo (Hanlon, 1997:119)

É ponto assente que as condições de vida em Moçambique não melhoraram, sobretudo nas zonas rurais, como confirmam, por exemplo, os dados que apontam para uma quebra acentuada dos termos de troca dos camponeses, desde a implementação de políticas liberais, e o agravamento da malnutrição crónica.

O próprio Banco Mundial admitia em finais de 1995 que é geralmente aceite que não houve melhoria significativa das condições nutricionais nas áreas rurais apesar da paz. (...) a maior parte da população tem reservas de comida para menos de quatro meses enquanto quase 60 por cento não tem reservas nenhuma. (Ibid.:4)

Por imposição do FMI, de modo a conter a inflação, os projectos de reconstrução não avançaram à velocidade desejada. Se a população rural já vivia miseravelmente, também as populações mais pobres das cidades viram deteriorar-se as condições de vida, sendo que grande parte foi forçada a regressar às zonas rurais, com os custos que tal mudança acarreta.

A diminuição dos salários, quer o salário mínimo, quer os salários da frágil e quase inexistente classe média, foi também um factor de agravamento das condições de vida junto das populações urbanas. Segundo Hanlon, entre 1991 e 1995, o salário mínimo passou de 30 para 15 USD (Ibid.:5).

4.2.2 – A Pobreza em Moçambique

[A] pobreza é um fenómeno multidimensional que inclui a incapacidade de satisfazer as necessidades básicas, a falta de controlo de recursos, a falta de educação e de conhecimentos (“skills”), a falta de saúde, a má alimentação, a falta de abrigo, o acesso deficiente à água e ao saneamento básico, a vulnerabilidade aos choques, à violência e ao crime, a falta de liberdade política e de participação (“voice”) in Banco Mundial (1999), citado por Oppenheimer, 2002:44

Relativamente a Moçambique, as projecções dos Censos de 1997 indicam uma população total de 17.2 milhões em 2000, em que 52% são mulheres. Com uma taxa de crescimento da população estimada em 2.3% (2.6% em 2000), espera-se que a população de Moçambique atinja, por volta de 2005, 19.3 milhões, sem ter em consideração o impacto do VIH/SIDA.⁹⁹ A maior parte – 79.7% – da população vive nas zonas rurais. De facto, Moçambique tem uma das taxas mais baixas de urbanização no Mundo. É um dos países mais pobres, com um PIB *per capita* de 237 USD, o que o

⁹⁹ Country Strategy Paper e Programa Indicativo Nacional de Moçambique (2001 – 2007).

coloca, segundo a lista do PNUD – Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), na última posição dos 14 países da SADC e em 170º na totalidade dos 175 países.¹⁰⁰

De acordo com a avaliação nacional do Governo em 1997 – a primeira tentativa séria de proporcionar uma visão global e detalhada da pobreza em Moçambique – a pobreza está muito disseminada, com mais de 11 milhões de pessoas, ou 69.4% da população afectada.¹⁰¹ Cerca de 71% dos pobres vivem nas zonas rurais, com infra-estruturas económicas e sociais muito débeis, em parte devido aos 10 anos de guerra civil que durou até 1992. O perigo constante das minas impede muitos moçambicanos de terem uma vida normal e até o próprio desenvolvimento económico, por deixar uma grande parte do território por explorar. Um outro dado relevante é o de que *não existe grande diferença entre as características dos pobres e não pobres nas áreas rurais.*¹⁰²

A pobreza nas zonas urbanas também está fortemente disseminada, pela falta de emprego e pelos baixos salários praticados. Estima-se que cerca de 62% desta população vive também abaixo da linha de pobreza. Segundo os Censos de 1997, a população urbana de Moçambique é de 25%.¹⁰³

Um aspecto comum na análise dos diferentes sectores é a baixa capacidade dos recursos humanos. Existem diferenças regionais significativas nos níveis de pobreza – p.e. segurança alimentar – sendo que as províncias do Centro são as mais afectadas. Estas diferenças devem-se a um processo de crescimento económico desequilibrado e a

¹⁰⁰ Relatório de Desenvolvimento Humano 2003 (PNUD).

¹⁰¹ Pobreza e Bem-Estar em Moçambique. Primeira Avaliação Nacional (1996-97).

¹⁰² Idem.

¹⁰³ Segundo Oppenheimer e Raposo: *O êxodo rural e o fenómeno de urbanização aceleraram em Moçambique a partir dos anos 50 como resultado dos seguintes factores: o desenvolvimento ferroviário e portuário (ligado à indústria mineira dos países vizinhos) e o desenvolvimento industrial de Lourenço Marques e da Beira, o fraco desenvolvimento rural de Moçambique, o aumento das taxas de fecundidade nas áreas rurais, a pressão acrescida sobre a terra nos anos 60, a diferença de salários entre o campo e a cidade. O ritmo de urbanização intensifica-se no pós-independência com as novas oportunidades de emprego nos serviços e empresas públicas e de acesso à educação. Nos anos 80, o acentuar da crise económica no campo e o alastramento da guerra civil a todo o país rural levam à deslocação maciça das populações do campo para os aglomerados urbanos, em busca de meios de sobrevivência, de maior segurança e de melhor acesso à ajuda internacional* (Oppenheimer e Raposo, 2002:12).

um mecanismo de distribuição dos rendimentos desigual entre as províncias, acentuado, para além das diferenças económicas, também pelas diferenças importantes no acesso aos cuidados de saúde ou à educação.

Apesar de algumas melhorias no sector da saúde desde o fim da guerra civil, Moçambique continua entre os piores países (no *ranking* da OMS, Moçambique situa-se em 180º entre 190 países), com o acesso aos cuidados de saúde limitado a apenas 39% da população – p.e. a Esperança Média de Vida das populações entre as várias províncias: para uma média nacional de 42.3 (Mulheres) e 40.6 (Homens); em Maputo, esta é de 61.8 (M) e 55.1 (H); enquanto que, na Zambézia, ela é de 38 (M) e 36 (H).

Olivier de Sardan é um dos autores que entende o problema da saúde em África, como um dos efeitos mais perniciosos dos anos de ajustamento estrutural e de desinvestimento massivo na área social, realidade a que Moçambique não escapou.

*La santé est une des grandes victimes des années de l'ajustement structurel en Afrique. La déliquescence des États et le manque de moyens ont déstructuré un secteur où les besoins sont criants, notamment face aux maladies tels le Paludisme et le Sida. Démoralisés et paupérisés, les médecins ne sont pas toujours en mesure de faire face aux demandes des patients. Pourtant, les africains ne rejettent pas la médecine moderne, mais ils en attendent davantage de résultats et de chaleur humaine.*¹⁰⁴

No sector da educação, a situação não é melhor. Apenas 39.6% da população têm acesso à educação, segundo os Censos de 1997. A taxa média de alfabetização é de 25% para as mulheres e de 54% para os homens. As estatísticas no sector da educação revelam a importância dos desequilíbrios regionais. No Norte, apenas 14% das mulheres e 44% dos homens são alfabetizados; no Centro, são 21% e 55%, respectivamente; e, na Cidade de Maputo, 77% e 93%. Igualmente, apenas 28% da população nas zonas rurais é alfabetizada, enquanto, nas zonas urbanas, esta percentagem sobe para 65%.

¹⁰⁴ Ver: Sardan, Jean-Pierre Olivier de, *Une médecine de proximité... et de qualité pour l'Afrique – Politiques de santé à l'abandon*, Le Monde Diplomatique, Février 2004, pp. 18-19

Estas estatísticas demonstram a enorme desigualdade na educação relativamente às mulheres, no que é considerado uma chave determinante da pobreza. A questão da desigualdade de género é ainda mais acentuada pelas diferenças inter-regiões e rural/urbano.¹⁰⁵

Incontornável, o VIH/SIDA irá produzir mudanças dramáticas na estrutura da população, dado que pode abalar significativamente as projecções de crescimento demográfico. Em vez dos 2.3% estimados para 2005, este passará para 1.0%; ou seja, nesse ano, a população de Moçambique será de 18.1 milhões de indivíduos, em vez dos 19.3 milhões estimados. A alarmante subida do número de infecções por VIH – mais de 20% de taxa de infecção nas regiões centrais – transformou esta epidemia (ou pandemia, como defendem alguns autores), antes crise sanitária, em catástrofe ao nível do desenvolvimento do país, com implicações em todos os sectores.

O programa ONUSIDA (UNAIDS) prevê uma quebra da esperança média de vida nos próximos anos, passando de 50.3 anos para 35.9 anos, por volta de 2010. Esta catástrofe terá um impacto devastador, não só ao nível da estrutura familiar, ou do Sistema Nacional de Saúde, mas também a nível económico, dado que a taxa de infectados atinge maioritariamente as camadas mais produtivas. A qualidade e a quantidade dos recursos humanos vão deteriorar-se profundamente e a capacidade de provisão de serviços sociais diminuirá, à medida que os médicos, os enfermeiros ou os professores vão sendo vítimas da doença.

Segundo dados da ONUSIDA, mais de nove em cada dez pessoas com VIH vivem em países em vias de desenvolvimento. Moçambique tem a sétima prevalência mais alta do mundo, depois do Botswana, Suazilândia, Zimbabwe, Zâmbia, África do Sul e

¹⁰⁵ Ver PNUD/UNDP (2001): Moçambique. Mulher, género e desenvolvimento humano: Uma agenda para o futuro – Relatório Nacional do Desenvolvimento Humano 2001.

Malawi – todos à excepção do Botswana, países com grandes trocas comerciais e sociais, partilhando extensas fronteiras com Moçambique.

Quadro 5 – Prevalência do VIH/SIDA em alguns países da África Austral

| PAÍS | Número de pessoas com VIH/SIDA, 1999 | | |
|----------------------|--------------------------------------|---------------------------------|--------------------------------|
| | Prevalência entre adultos (%) | Adultos infectados (15-40 anos) | Crianças afectadas (0-14 anos) |
| África do Sul | 20 | 4.100.000 | 95.000 |
| Botswana | 36 | 280.000 | 10.000 |
| Lesoto | 24 | 240.000 | 8.200 |
| Malawi | 16 | 760.000 | 40.000 |
| Moçambique | 15 | 1.173.878 | 93.969 |
| Namíbia | 20 | 150.000 | 6.600 |
| Suazilândia | 25 | 120.000 | 3.800 |
| Tanzânia | 8 | 1.200.000 | 59.000 |
| Zâmbia | 20 | 830.000 | 40.000 |
| Zimbabwe | 25 | 1.400.000 | 56.000 |
| África Sub-sahariana | 9 | 23.400.000 | 1.000.000 |

Fonte: Panos Institute (2001): Os homens e o HIV em Moçambique; Panos Institute e SWAA: Maputo

A *Estratégia para a Redução da Pobreza em Moçambique*, apresentada pelo Governo em 1995, apresentava as seguintes medidas como as mais importantes para o sucesso e as que deveriam estar no centro do desenho e implementação dos programas e políticas: maximização da competição dos mercados agrícolas; investimento nas infra-estruturas *pro-pobres* utilizando métodos de trabalho intensivos; aumento das despesas na educação primária, cuidados de saúde primários e os níveis reais de despesas; e, estabelecimento de uma rede de resposta aos desastres naturais.

O Governo reconhecia que o sucesso da implementação de tais medidas dependia (depende) dos seguintes factores essenciais: a criação de um relacionamento estreito entre o governo, a população e a comunidade doadora em conjunto com o desenvolvimento de custos detalhados e planos de acção para cada sector.

No entanto, na década de 1990, o cumprimento dos objectivos de desenvolvimento humano esteve longe de se concretizar. Segundo a UNCTAD, numa avaliação dos progressos efectuados nesta matéria pelos PMA, Moçambique encontra-se

num dos piores lugares, sendo que, à excepção de alguns progressos na taxa de alfabetização das mulheres e da subnutrição (*on track*), os restantes itens avaliados apresentam resultados negativos, na maior parte dos casos, com avaliação de *far behind*.¹⁰⁶

Em Abril de 1999, o Conselho de Ministros aprovou o PARPA (Programa de Acção para a Erradicação da Pobreza Absoluta). O Programa determina os objectivos principais, para a próxima década, nomeadamente a redução da incidência da pobreza em 30% e a redução da respectiva extensão em 50%. O Programa do Governo de Moçambique 2000-2004, em conformidade com o PARPA 2001-2005, define como principais linhas de acção de combate à pobreza:

- A promoção do crescimento económico rápido e sustentável, com um padrão tanto quanto possível direccionado para os sectores que permitem a maximização da absorção da mão-de-obra;
- O aumento da produtividade do sector agrícola familiar, essencialmente nas regiões de elevado potencial agro-ecológico;
- A priorização do investimento público para o desenvolvimento do capital humano, nomeadamente nos sectores de educação, saúde, acesso a água, saneamento e vias de comunicação;
- O desenvolvimento das infra-estruturas económicas que promovam o desenvolvimento rural;
- A protecção social dos grupos vulneráveis através de sistemas e programas direccionados para a assistência e segurança sociais;
- A promoção do emprego e auto-emprego.

No entanto, levantam-se muitas vozes contra o pendor excessivamente tecnocrático do PARPA. O Grupo Moçambicano da Dívida (GMD), nomeadamente, entende que:

... o PARPA não clarifica o impacto das actuais modalidades de redução da dívida moçambicana na minimização da pobreza absoluta (...) é um mero documento de gabinete (...) o país deve começar a basear os seus planos de desenvolvimento em modelos que reflectam a (...) realidade [moçambicana].¹⁰⁷

¹⁰⁶ Ver: UNCTAD, 2002:24-27.

¹⁰⁷ Em relatório apresentado no jornal Zambeze (09.01.03). A este propósito, José Negrão afirma: ... *para ser perdoada a dívida é-se obrigado a contrair uma nova dívida para investir em sectores onde os fazedores do perdão obrigam a reduzir as despesas quando foi contraída a dívida primária.* in "Para que o PARPA resulte!" (versão preliminar), Maio de 2002. Ver também conclusões do XIV Grupo Consultivo (GC - Paris, 1 e 2 de Outubro de 2003): in <http://www.ipad.mne.gov.pt/Mocambique/situacao.htm>

Outra situação a reflectir prende-se com a protecção ambiental. As cheias de 2000 foram um desastre natural sem precedentes. Esta vulnerabilidade crónica acarreta danos súbitos, mas profundos, no crescimento económico, particularmente na agricultura, logo uma autêntica sangria de recursos humanos e de capital, sempre escassos num país com uma tão grande vulnerabilidade económica.

Um país como Moçambique, dependente dos recursos naturais que possui, deve ter na protecção ambiental uma chave da sustentabilidade do crescimento económico, o que dificilmente consegue ser uma prioridade, no actual contexto. De facto, o conceito de desenvolvimento sustentável nem sempre dispensa atenção suficiente aos pobres, que são os que mais sofrem com a degradação ambiental e, ao mesmo tempo, aqueles que mais dificuldades têm em conciliar políticas de desenvolvimento/crescimento económico com as políticas ambientais (que lhes são impostas).¹⁰⁸

Segundo diferentes especialistas, só uma sociedade civil forte e iniciativas de base poderão produzir soluções duradouras em matéria de degradação ambiental e pobreza. Logo, sem participação local, mesmo as melhores ideias estão, à partida, condenadas ao fracasso.

Assim, e em jeito de síntese sobre a problemática da pobreza em Moçambique, partilhamos, uma vez mais, as palavras de Mia Couto, quando este afirma que Moçambique *não é pobre mas foi empobrecido*. Segundo o autor,

*... o empobrecimento de Moçambique não começa nas razões económicas. O maior empobrecimento provém da falta de ideias, da erosão da criatividade e da ausência interna de debate. Mais do que pobres tornámo-nos inférteis.*¹⁰⁹

¹⁰⁸ De uma noção de Desenvolvimento Sustentado, que assentava no simples legado da *satisfação das necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de virem a satisfazer as suas necessidades* (UN/Peace Child Charitable Trust, 1994), passámos hoje a utilizar um outro conceito – o Desenvolvimento Ecologicamente Sustentado (ESD) – que coloca o Ambiente no centro do próprio processo de decisão.

¹⁰⁹ Couto, Mia (ob. cit.), p. 2.

TERCEIRA PARTE – COOPERAÇÃO COM O MUNICÍPIO DA MATOLA

CAPÍTULO 5 – O MUNICÍPIO DA CIDADE DA MATOLA

5.1 – Principais dados sobre o Município da Matola

5.1.1 – Localização e principais características

O Município da Matola localiza-se no Sul de Moçambique e é capital da Província de Maputo. Ocupa uma área de 375km² e tem como limites físicos o distrito de Moamba a Norte e Noroeste, o Distrito de Marracuene a Norte e Nordeste, a cidade de Maputo a Este e Sudeste, Boane e Catembe a Sul e Sudoeste. Tem como coordenadas: Longitude – 25° 40’ N e 25° 45’ S; e, Latitude – 32° 34’ W e 32° 46’ E.¹¹⁰

A cidade da Matola tem o estatuto administrativo de Distrito e subdivide-se em três unidades administrativas autárquicas – os Distritos Urbanos (ou Postos Administrativos) – que albergam, no seu conjunto, 41 bairros/povoações.¹¹¹

Quadro 6 – Distritos Urbanos e Bairros/Povoações

- **Nº1 - Matola-Sede:** Matola A, Matola B, Matola C, Matola D, Matola E, Matola F, Matola G, Matola H, Matola I, Fomento, Liberdade, Mahlampsene, Mussumbuluco e Sikwama
- **Nº2 - Machava:** Unidade A, Trevo, Patrice Lumumba, Machava-Sede, Matola-Gare, Tsalala, Km-15, Umatibjane, Matlhomele, Dâmaso, Bunhiça, Cobe e Cingatela
- **Nº3 - Infulene:** Zona Verde, Ndlavela, Infulene D, T-3, Acordos de Lusaka, Vale do Infulene, Khongolote, Intaca, Muhalaze, 1º de Maio, Boquisso, Mali, Mukatine e Ngolhoza

Fonte: MAE, 2002:27

¹¹⁰ Dados do Conselho Municipal (Ver Anexo 1 – Divisão Administrativa da Cidade da Matola)

¹¹¹ Outras fontes indicam 42 ou 43 bairros, mas optámos por nos basear apenas nos dados do MAE.

De acordo com os Censos de 1997, o Município da Matola tem 427.000 habitantes (52% dos quais são mulheres), sendo, por isso, a segunda cidade mais populosa do país e classificada como de nível “C”.¹¹²

De acordo com a mesma fonte, a população com idade inferior a 20 anos representa 56%, a dos 20 aos 49 cerca de 36% e apenas 8% tem mais de 50 anos. A esperança média de vida é de 47.2 (H) e 53.9 (M). A população da Matola representa 53% da população total da Província de Maputo.¹¹³ É de referir que 39% da população da Matola vive em zona urbana, 14% em zona rural e 47% em zona peri-urbana. A população urbana de Matola representa 12% da população urbana total de Moçambique e abrange 10 bairros, todos pertencentes ao Distrito Urbano de Matola-Sede.

Devido à migração campo-cidade, em consequência dos diferentes níveis de desenvolvimento, seca, pobreza rural, situação político-militar e uma maior atracção pela cidade em virtude do seu crescimento, assiste-se a um aumento da proporção da população residente em zona urbana. Também se assiste a uma migração cidade-cidade, i.e. Maputo-Matola, por causa da saturação que a capital do país apresenta em termos de aumento do espaço físico.

Os três distritos urbanos da cidade da Matola são heterogéneos quanto ao acesso aos serviços básicos e particularmente aos tipos de casas. Matola-Sede é o que apresenta melhores condições e Infulene as mais difíceis (DUCE, 2001:47).¹¹⁴

¹¹² A resolução Nº 7 /87 (25 de Abril) do Conselho de Ministros indica no seu artº 2º, que “as cidades da República de Moçambique são assim classificadas: Nível “A”: a cidade de Maputo; de Nível “B”: as cidades de Beira e Nampula; de Nível “C”: as cidades de Chimoio, Nacala, Quelimane, Inhambane, Lichinga, Pemba, Tete, Xai-Xai, Ilha de Moçambique e Matola; de Nível “D”: as cidades de Angoche, Cuamba, Chibuto, Chókwè, Dondo, Gurué, Manica, Mocuba e Montepuez.” (Duce, 2001: 8-9)

¹¹³ Segundo os Censos de 1997, na Província de Maputo foram recenseadas 806.2 mil pessoas das quais 62.7% residem nas áreas urbanas e 37.3% nas rurais. A maior parte da população urbana da província está concentrada na Cidade da Matola, que é adjacente a Maputo Cidade e está dentro da área de influência da capital do País (INE, 1999).

¹¹⁴ Podem-se distinguir três grupos de bairros de acordo com as características da habitação e do acesso aos serviços básicos: um primeiro grupo de bairros centrais que apresentam melhores condições de habitação e de acesso aos serviços básicos; um grupo de bairros de periferia com casas precárias onde os serviços são quase ausentes; e, um terceiro grupo de bairros caracterizado por apresentar condições intermédias. O conjunto de bairros com melhores condições de habitação (centro da cidade), é constituído

Como foi referido na Segunda Parte – Capítulo 2, a etnia dominante nesta região é a dos Tsonga, do ramo Ronga (embora também coabitem Chope, Bitonga e Tswa), sendo a língua mais falada o Xichangana.

5.1.2 – Historial da Matola

O nome desta cidade/distrito provém da presença dos Matsolos, povo de origem Bantu que se fixou nesta zona entre os séculos II e IV d.C. Ao longo dos séculos, este povo/clã organizou-se e ocupou uma vastíssima área, tirando proveito: das alianças entre diferentes chefes militares (o que impediu até finais do séc. XIX a penetração dos portugueses na região); da sua vocação essencialmente agrícola (embora também criassem gado bovino e caprino); das suas tradições de solidariedade em trabalho comunitário e acolhimento de imigrantes pobres; e, da sua boa governação, através da cobrança de um dízimo de cereais destinado a criar um excedente.¹¹⁵

No princípio do séc. XX, a área da Matola despertava pouco interesse à administração portuguesa, que não promovia nenhuma fixação estratégica naquela zona. As pessoas desta região dependiam tributariamente de Marracuene, então Vila Luísa. De 1895 a 1902 o “território” da Matola fazia parte da área da 1ª Circunscrição Civil de Marracuene do Distrito de Lourenço Marques. Com o reinado do régulo Carlos Hanhane Matola, que morreu em 1942, houve uma maior sensibilidade em relação aos problemas daquela zona.

Em Novembro de 1945, a região da Matola transformou-se no Posto Administrativo da Matola para a Circunscrição Civil de Marracuene, com três centros

por dois núcleos principais, Matola-Sede e Machava, sendo que este último tende a constituir-se como um segundo centro da cidade da Matola (Duce, 2001:47). Sobre este assunto, ver também: Muhambe, Boavida José Lopes (2000): A dinâmica contemporânea dos fluxos populacionais cidade/campo em Moçambique: o exemplo de alguns bairros do distrito da Matola; Tese de Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional, ISEG: Lisboa

¹¹⁵ in “Matola – O outro lado do espelho”, Kakurius, Nikos (s.d.).

populacionais distintos: Boane, Machava e Matola-Rio. Graça aos progressos operados e às medidas legislativas promulgadas pelo governo da província, cria-se uma unidade central, o Concelho da Matola (portaria nº 10774 de 5 de Fevereiro de 1955), com dois postos administrativos (Boane e Machava) e a circunscrição da Namaacha, com sede na povoação denominada Matola-Rio. O dia 5 de Fevereiro, dia da criação do concelho, foi designado feriado municipal. Numa breve consulta a jornais da época pode ler-se:

Foi então que ao longo da estrada de Marracuene começaram a surgir umas casitas, pertencentes a gente que decidira fixar-se por cá, sob telha que lhe pertencesse, mas não dispunha de meios para adquirir terreno na cidade, nessa altura já lançados em espiral inflacionista. Foi, pois a estrada de Marracuene, no local conhecido por Benfica, que deu o sinal de partida para a corrida em direcção à periferia suburbana. Indo ao encontro da razão dos mais modestos, a Administração decidiu parcelar Vila Luísa e a Matola, transferindo a antiga povoação da margem do rio (aliás esteiro) para o local onde actualmente se encontra. in “Diário de Lourenço Marques Guardian” (28/02/57), sob o título «Antes da última guerra Lourenço Marques era ainda...»

Quem não conhece a jovem povoação de Matola-Rio? Distanto apenas uns escassos 10 km da cidade de Lourenço Marques, pode dizer-se, sem receio de réplica, que é o centro mais populoso do Sul do Save, não contando com a capital, propriamente dita. (...) Ainda há quatro anos não passava de um “mato” virgem e já hoje podemos apreciar as suas largas e bem delineadas avenidas ladeadas de encantadores “chalets”, para não falar nas diversas casas de comércio geral. in “Notícias da Tarde” (17/12/53)¹¹⁶

Em 28 de Abril de 1956, foi criada a Câmara Municipal, tendo a povoação sido elevada à categoria de vila e baptizada de Vila Salazar (portaria 12332/58), em 1 de Fevereiro de 1958 (MAE, 2002:27). O primeiro Presidente da Câmara Municipal da Matola foi Eugénio Castro Spranger.¹¹⁷

Até 1960, verificava-se uma ocupação habitacional embrionária compreendida entre o rio Matola e o estuário do rio Maputo, com o porto e a refinaria; e, na Machava,

¹¹⁶ Em pesquisa efectuada no Arquivo Histórico de Moçambique, em Fevereiro de 2003.

¹¹⁷ Dados do Glossário Toponímico Histórico Administrativo Geográfico e Etnográfico de Moçambique, Arquivo Histórico de Moçambique (1978) e do MAE (2002:27). Porém, nem sempre coincidem quando comparados com outros documentos. A título de exemplo, para Nikos Kakurius, a data de criação da Câmara Municipal da Matola e da sua elevação a vila foi a de 29/08/59; e, recorrendo à documentação fornecida pelo Conselho Municipal da Matola, a denominação de Vila Salazar foi feita em 20/04/68 pela portaria nº 21181 e publicada pelo boletim oficial nº 16 desse ano.

com algumas habitações e indústrias. No entanto, *a intensificação do fluxo diário de pessoas entre a Matola e Lourenço Marques, devido às indústrias da zona, justificou a criação da Empresa de Transportes de Moçambique Lda., que iniciou as carreiras entre estas localidades, em 1957 (in Diário de Lourenço Marques Guardian, de 07/08/57).*

Sob a liderança de Abel Baptista (sucedeu ao primeiro Presidente da Câmara), foi feito um plano ordenado de urbanização e desenvolvimento. Em 1963, iniciou-se a construção de bairros residenciais, com a ajuda da Câmara, o que viria a gerar um grande interesse por parte de residentes da capital e de profissionais liberais, no sentido de se fixarem na Matola, transferindo para lá os seus domicílios ou construindo a suas casas de campo.

Entre 1963 e 1966, assistiu-se à inauguração de uma série de equipamentos sociais e residenciais (com o auxílio de organizações e proprietários singulares), designadamente a igreja paroquial, a residência do presidente da Câmara Municipal e o espaço do Conselho, o cemitério, o cinema, algumas escolas primárias, secundárias e técnico-profissionais. Na zona industrial estabeleceram-se importantes indústrias.¹¹⁸

Mesmo depois da era de Abel Baptista, a Matola continuou a desenvolver-se, expandindo-se para norte e oeste, com a criação de novos bairros residenciais e instalações industriais, mercados municipais e pavimentação de passeios. Foi este o período áureo e decisivo para transformar a Matola num dos principais centros urbanos de Moçambique e que culminou com a elevação da Matola à categoria de cidade, em 5 de Fevereiro de 1972 (portaria nº 83/72).

Em 1974, com o Governo de transição, a então Vila Salazar passa novamente a designar-se Matola e a Câmara Municipal passa a ser dirigida por um presidente

¹¹⁸ Daremos maior atenção a este assunto no ponto seguinte.

nomeado pelo Governo de Moçambique, Rogério Ndawana. Nas suas palavras, *apesar do necessário rigor imposto por Samora Machel, o período pós-Independência (1974-78), na Matola, ficou marcado sobretudo por: aumento das áreas atribuídas para construção, fornecimento imediato de água, electricidade e remoção de lixo a alguns bairros. Tentou dar-se mais atenção às populações dos bairros mais necessitados, mas a chegada maciça de pessoas provocou uma grande pressão de ocupação de terrenos situados em zonas intermédias da Matola.*¹¹⁹

Apesar da importância estratégica da Matola (zona industrial e dormitório de Maputo), em 1980, pela resolução 5/80 da Assembleia Popular, a cidade da Matola perde a sua autonomia ao ser integrada na cidade de Maputo – o “Grande Maputo” – em parte pela sua dependência estrutural e funcional em relação à província de Maputo, desencadeando então a uma paralisação do processo de desenvolvimento da Matola.¹²⁰

Em 1988, a Assembleia Popular aprovou uma nova resolução sobre a Matola, deliberando a desanexação do território da cidade de Maputo, que passa a ter o estatuto de província. Com esta desanexação, a Matola não só reassume o seu estatuto de Município como passa a ser capital da Província de Maputo. António Thuzine é nomeado Presidente do Conselho Executivo da Cidade da Matola, ocupando este cargo durante 10 anos.

Segundo Thuzine, *as prioridades à sua chegada eram: repor as estruturas nas várias áreas prioritárias; rever áreas de foral e saneamento; devolver à Matola aquilo que ela era – devolver a sua orgânica (já não como distrito urbano).* No entanto, esta tarefa apresentava inúmeros problemas, dos quais destaca: a exiguidade do OGE (*Não*

¹¹⁹ Em entrevista no dia 06/03/03, na cidade da Matola.

¹²⁰ Segundo Rogério Ndawana, em entrevista no dia 27/02/03, na cidade da Matola, *o projecto do ‘Grande Maputo’ é uma criação do Governador da Cidade de Maputo – Alberto Massavanhane (Presidente do Conselho Executivo do Grande Maputo 1978-88) – que pretendeu dar mais estatuto a Maputo (e a si próprio); e, uma tentativa de abrir caminho para a Conferência Internacional das Grandes Cidades. Assim, como as decisões políticas eram lentas e essa lentidão agravava os problemas (demasiados problemas a serem geridos por uma só entidade), p.e. não havia conservação de ruas e fontanários, este período ficou marcado por uma acentuada degradação das principais infra-estruturas.*

havia praticamente nada... o meu Peugeot fazia todas as actividades oficiais!); grande abalo provocado pelo projecto do “Grande Maputo”; e, a retirada de alguns técnicos e de capital humano importante.¹²¹

Embora o antigo presidente Thuzine seja responsável por alguns passos importantes para o crescimento da Matola – atracção de investimentos nacionais e estrangeiros; alargamento da rede escolar - 1ª à 7ª classes; construção de mais unidades de saúde; construção do Instituto do Magistério Primário da Matola (IMAP); expansão da zona habitacional; expansão da zona industrial –, para muitos Matolenses este período ficou marcado por uma estagnação evidente e o aumento da área de habitação, sem aproveitamento e controle. Em 1994, a cidade foi elevada à categoria de Distrito Municipal, de harmonia com a lei 3/94 de 13 de Setembro, revogada em 1997 pela lei 2/97 de 18 de Fevereiro que a elevou à categoria de Município (MAE, 2002: 27).

Com as primeiras eleições autárquicas de 30 de Junho de 1998 e a integração da Matola na lista das primeiras 33 autarquias do país, dá-se início a um novo período da história desta cidade. Após as eleições, foram instalados os órgãos autárquicos no novo município: A Assembleia Municipal e o Conselho Municipal, sob a presidência de Carlos Tembe.¹²²

5.1.3 – A situação económica da Matola

O Município da Matola é altamente industrializado, concentrando cerca de 60% do parque industrial do país. A sua importância económica esteve, desde o início,

¹²¹ Em entrevista no dia 27/02/03, na cidade da Matola.

¹²² Antes das eleições, este político lançara o movimento “Matola no Coração”, um projecto que juntou jovens com preocupações sérias relativamente à passividade/estagnação a que se assistia, marcado por: uma nova visão da Matola (estruturar a cidade e redefinir e disciplinar a urbanização da cidade); preocupações ambientais; envolvimento da camada jovem (foram feitos seminários com jovens de toda a Matola); e um Programa de governação da Matola. Carlos Tembe, após as segundas eleições autárquicas de 19 de Novembro de 2003, em que recolheu 85.82% dos votos, mantém-se no cargo de Presidente do Conselho Municipal da Matola.

associada ao crescimento das relações económicas entre Moçambique e a África do Sul, que permitiu o desenvolvimento industrial e dos transportes e comunicações. *As actividades económicas expressam-se no desenvolvimento da agricultura comercial e na extensa rede de indústrias, transportes e comunicações* (MAE, 2002:27). São importantes, neste contexto: o Complexo Portuário da Matola e o Corredor de Maputo.

O Complexo Portuário da Matola, formado pelo cais e pelos ramais ferroviários do Porto de Maputo, dispõe de instalações especializadas e equipamento moderno de manuseamento de carga, constituindo assim uma base de desenvolvimento regional importante, e com perspectivas enormes para o desenvolvimento económico e social da cidade da Matola e da Província de Maputo em geral. (MAE, 2002:30)

Com a implementação do projecto do Corredor de Maputo poder-se-á intensificar o nível de integração regional, o que permitirá potenciar seguramente bases para um maior desenvolvimento económico da região e em particular da cidade da Matola. (Ibid.)¹²³

Dada a necessidade de se constituir um parque industrial que sirva verdadeiramente os interesses dos empresários e potenciais investidores, o novo Parque Industrial da Matola (PIM) vem possibilitar a criação de zonas onde as indústrias se concentrem e gozem de certas condições particulares, dotando a região com uma infraestrutura com condições competitivas em relação ao mercado regional. E, neste caso particular, possibilita também o aprofundamento das relações entre Moçambique e Portugal, dada a importância deste país no total do investimento.¹²⁴

As dificuldades que, até agora, inviabilizavam o lançamento do PIM, um projecto com um investimento da ordem dos 1,6 milhões de euros, parecem estar finalmente ultrapassadas. O parque tem uma área aproximada de 15 hectares, dos quais 5

¹²³ A Cidade da Matola possui acima de 500 fábricas e unidades industriais que dão emprego directo a milhares de assalariados, e que tem um potencial de desenvolvimento e de impacto tributário local significativos. O número de unidades produtivas pode ser assim classificado por sectores da actividade económica: Agricultura e Silvicultura (46); Indústrias Extractivas (10); Massas e Lacticínios (34); Bebidas (5); Têxteis, Vestuário e Calçado (11); Artigos de madeira e mobiliário (18); Indústria Química (15); Indústria do Vidro e similares (6); Produtos Metálicos e Metal-Mecânico (41); Construção (14); Comércio a Grosso (15); Comércio a retalho (162); Restaurante e Hotelaria (69); Transportes e Comunicações (20); Serviços financeiros (11); Serviços Públicos e outros (45). Fonte: CMM.

¹²⁴ Revista PALOP 4º trim. 2002, p. 90; e, Diário Económico, “Parque Industrial da Matola pronto para arrancar”, 03/09/02.

começaram já a receber infra-estruturas, durante o ano de 2003. Os restantes 10 hectares ainda disponíveis serão edificados à medida que surjam investidores interessados.¹²⁵

Os accionistas fundadores tiveram, nesta fase final de lançamento, de se empenhar para ultrapassar as dificuldades sentidas de início (as normalmente encontradas pelas empresas que pretendem investir em Moçambique). O projecto chegou a ser transferido do local previsto inicialmente; o protocolo com o município da Matola referente ao Contrato de Uso da Infra-estrutura de Base do PIM (transmissibilidade do uso da terra) também sofreu atrasos; e, por último, o financiamento foi igualmente difícil de obter.¹²⁶

5.1.4 – Aspectos sociais de desenvolvimento do Município da Matola

No que respeita à *Educação*, este sector é um dos mais sensíveis no município, dado que a maior parte da população é jovem e encontra-se em idade escolar. A rede escolar (oficial) no Município da Matola é constituída por:

- 57 Escolas do EPI (1ª à 5ª classe), com o total de 91.416 alunos (47.304 Mulheres), agrupados em 1659 turmas (347 ao ar livre); assistidos por um total de 1400 professores (810 M);
- 36 Escolas do EP2 (6ª e 7ª classes), com o total de 25.087 alunos (12.634 M), agrupados em 473 turmas (123 do Curso Nocturno); assistidos por um total de 523 professores (152 M);
- 4 Escolas do ES (8ª à 10ª classe), com um total de 12.017 alunos (5940 M), agrupados em 222 turmas (89 do Curso Nocturno); assistidos por um total de 287 professores (48 M);
- 1 Escola de ESG (11ª e 12ª classes), com um total de 1220 alunos (590 M), agrupados em 36 turmas (18 do Curso Nocturno); assistidos por um total de 47 professores (6 M);

¹²⁵ Fonte: Diário Económico, “Parque Industrial da Matola pronto para arrancar”, 03/09/02.

¹²⁶ Os accionistas fundadores são a Associação Empresarial de Portugal (AEP), o IPE, PGS, EDP, Caixa Geral de Depósitos, Banco Português de Investimento, BSTM (grupo Totta), Petrolgal Moçambique, a Associação Industrial de Moçambique (AIMO) e o Instituto de Desenvolvimento da Indústria Local (IDIL). Com cerca de 70% do capital já realizado, o restante será financiado por um sindicato bancário constituído pelo Banco Internacional de Moçambique (do grupo BCP), Banco de Fomento (grupo BPI) e BCI (grupo CGD) através de uma linha de crédito do Banco Europeu de Investimento (BEI). Fonte: Diário Económico, “Parque Industrial da Matola pronto para arrancar”, 03/09/02.

- 1 Escola do Ensino Técnico – IMAP (Instituto do Magistério Primário), com um total de 666 alunos (342 M), agrupados em 24 turmas (8 do Curso Nocturno); assistidos por um total de 45 professores (15 M);

- 1 Escola Industrial/Comercial, com um total de 1499 alunos (441 M), agrupados em 43 turmas; assistidos por um total de 4017 professores.

No Ensino Particular, há cerca de 3698 alunos (15 escolas) no EP1 e 780 alunos (6 escolas) no EP2.¹²⁷

Quanto à *Saúde*, a Matola conta com: 8 Centros de Saúde, entre os quais 4 com maternidades; 5 Postos de Saúde; 1 Hospital Geral na Machava, especializado no tratamento da tuberculose. Para cada Centro de Saúde há, em média, 53.083 habitantes; e, por cada Posto de Saúde, 84.932. Estão ao serviço da saúde 156 funcionários, sendo 4 médicos e os restantes de outras especialidades, entre enfermeiros e auxiliares.

Em termos de cobertura, a rede sanitária da Matola é menor do que a cobertura média nacional.¹²⁸

No que respeita o aprovisionamento em *Água*, a rede principal que distribui a água à cidade da Matola está ligada à rede geral que abastece a cidade de Maputo. Os bairros urbanizados e alguns semi-urbanizados possuem uma rede completa de abastecimento domiciliário. Esta rede também abastece as zonas industriais localizadas nas principais vias de acesso. O Município da Matola possui dois depósitos de água (Matola-sede e Machava). Alguns bairros não urbanizados dispõem de fontanários da rede geral de abastecimento.¹²⁹

Finalmente, em relação ao *Saneamento*, na zona urbanizada e semi-urbanizada, o sistema funciona através de fossas sépticas familiares. No entanto, nas zonas rurais, a grande maioria ainda utiliza latrinas. A drenagem de águas pluviais e o tratamento dos

¹²⁷ Dados de 2002 (CMM).

¹²⁸ Dados de 1999 (CMM).

¹²⁹ Idem.

lixos não têm tido a resposta mais adequada, o que é um factor acrescido de inúmeros problemas de saúde (epidemias) junto da população.¹³⁰

5.2 – A descentralização autárquica em Moçambique

5.2.1 – Breve abordagem ao conceito de *descentralização*

The central impetus for what has been described as the second wave of democratization in Africa has been the internal resistance to the centralized authoritarian state and the case for decentralization as an effective tool both for economic development and democratization. (Basta, 1998:38)¹³¹

Actualmente, em cerca de 75 países em desenvolvimento com mais de 5 milhões de habitantes, 63 encontram-se, de alguma forma, em processos de descentralização administrativa.

Decentralization is apparently in vogue and is considered by many countries as a highly promising method of solving their many problems and using available potential. (Rossi, s.d.: 14)

Aguiar Mazula, citado por Faria e Chichava, define a descentralização como sendo *a criação de entidades autónomas distintas do Estado, paralelas a ele* (Faria e Chichava, 1999:5). E, acrescenta, com a descentralização *desaparece a hierarquia administrativa, surge um relacionamento entre pessoas jurídicas diferentes, com atribuições e responsabilidades juridicamente definidas pela lei.*

¹³⁰ Idem.

¹³¹ O autor sustenta, porém, que: *a more differentiated approach, which reflects upon the issues of decentralization against the whole complexity of the given African historical and socio-political, economic and multicultural background, argues in favour of a federal arrangement, rather than mere decentralization: The workability (of decentralization) depends on the goodwill of actually existing unitary states, instead of relying on “the imposition of constitutional divisions of powers between different levels of government* (Basta, 1998:38-39). Para uma análise mais detalhada, ver também: Crook, R. C. and A. Jerve, Morten (eds.), *Government and Participation: Institutional Decentralisation and Democracy in the Third World*, Chr. Michelsen Institute Report, Bergen, 1991, pp. 51-68.

Numa conceptualização simplificada, segundo o mesmo autor, são normalmente considerados três tipos de descentralização:

I. *Descentralização administrativa ou desconcentração*, nos casos em que a descentralização é feita sem implicar uma transferência definitiva da autoridade, poder de decisão e implementação, da administração central para outros agentes fora dos órgãos centrais;

II. *Descentralização política ou devolução*, quando a descentralização implica uma transferência final do poder de decisão e implementação da administração central para órgãos locais eleitos;

III. *Conjunto de técnicas de descentralização*, quando há uma combinação dos dois processos anteriores.

As experiências de descentralização têm sido tão variadas quanto as suas conceptualizações, sendo que, por vezes, estão longe de ser conclusivas. Enquanto que um conjunto grande de países (Uganda, Burkina-Faso, Índia/Karnataka, Sri-Lanka, Nepal, Bolívia, Honduras, etc.) regista resultados encorajadores, o mesmo não acontece em muitos outros (Ghana, Costa do Marfim, Bangladesh, Colômbia, etc.), dado que os resultados até agora verificados estão aquém do esperado.¹³²

Onde parece haver consenso entre os diferentes autores e instituições que estudam o processo, reside na relação íntima entre participação, democracia e descentralização, bem como entre estas e os resultados dos projectos de desenvolvimento. Nas palavras de Rossi:

If the «legal or organizational prerequisites are successfully created by empowering citizens to exercise more control over circumstances and actions which affect them», it will spawn promising conditions for the development of democracy. Decentralization programs offer a favorable environment for this purpose. (Ibid.:18)

Assim, com base nas várias leituras efectuadas sobre a matéria, consideramos que os benefícios da descentralização passam, fundamentalmente, por: uma probabilidade maior de existência de lideranças políticas baseadas na *boa governação* e no reforço do *desenvolvimento democrático*; uma prestação de serviços orientada para

¹³² Ver Rossi, s.d., pp. 14-15.

as necessidades e localmente adaptada a uma camada da população mais vasta; a utilização dos recursos disponíveis de uma forma mais económica e selectiva; e, por último, a possibilidade de crescimento de competências que permitam que segmentos mais desfavorecidos da população possam responder, de forma mais fácil, aos desafios da *Globalização*.¹³³

5.2.2 – Historial, características e limitações do processo de descentralização em Moçambique

A verdadeira descentralização autárquica em Moçambique é um processo recente.

Segundo o Programa de Reforma dos Órgãos Locais (PROL):

Moçambique herdou do passado colonial uma estrutura administrativa essencialmente baseada no princípio da centralização, isto é, no princípio da reservado poder de decisão administrativa aos órgãos superiores da Administração central. Canas, Vitalino (in Mazula, et al., 1998, p. 13)¹³⁴

O carácter autoritário do regime português, aliado à necessidade de forte domínio sobre as províncias ultramarinas, levava a que mesmo as denominadas estruturas municipais então existentes não fossem mais do que uma simples extensão do poder central, dado que não dispunham de verdadeira autonomia política e as suas competências e meios financeiros próprios eram reduzidos.¹³⁵

Com a Independência,

... a necessidade de reforçar a unidade nacional e a liderança do Partido FRELIMO, para além do imperativo de atingir certas metas sociais,

¹³³ Ayres acrescenta: *Decentralization can help promote local participation, improve the responsiveness of government, and result in projects which better match community demand. However, poorly designed decentralization programs may provide few benefits, and may even lead to macro and fiscal imbalances, widening regional income disparities, erosion of the social safety net, and the undermining of support for markets* (Ayres, 1998:83).

¹³⁴ O PROL nasce de um documento preparado no âmbito do MAE, remetido em 1992 pelo Governo de Moçambique à Assembleia da República de Moçambique, para informação desta.

¹³⁵ Segundo Manor, *Salazar's autocratic regime in Portugal created, on paper at least, local councils in Mozambique and Angola in the very late colonial period. But these had little substance, given the anti-democratic biases of the Salazar government and the problems posed by the guerrilla wars which were raging when the councils were established.* in Manor, James (1999): *The political economy of democratic decentralization; Directions in Development, The World Bank: Washington, D.C.;* p. 51 (note 14)

económicas e políticas, continuaram a aconselhar o centralismo da decisão administrativa. (Ibid.)¹³⁶

Não obstante a administração moçambicana consagrar ou potenciar alguma descentralização pela divisão administrativa em províncias, distritos e postos administrativos, funcionando supostamente com base no poder popular, essa descentralização nunca funcionou, de facto. O poder de decisão cabia, em última instância, ao partido único, cuja estrutura era já em si muito centralizadora. A guerra civil acentuou ainda mais a tendência centralizadora e as limitações e incapacidade dos órgãos da administração local.

Faria e Chichava afirmam que:

... a constatação do fracasso e incapacidade do Estado centralizador em promover o desenvolvimento sócio-económico e a modernização política funcionou, em parte, como catalizador para relançar a questão da descentralização... (Faria e Chichava, 1999:3)

O relançamento da questão da descentralização ganha um novo impulso, sobretudo, acrescentamos, a partir das reformas económicas e sociais promovidas pelo Banco Mundial e da consequente introdução do PRE(S).¹³⁷

¹³⁶ José Manuel Guambe, em entrevista no MAE (Maputo), no dia 11/02/03, reconhece que: *na independência, as estruturas administrativas existentes eram as de uma província e não as de um Estado, havia que começar pelas instituições centrais - órgãos de soberania (poder legislativo, executivo e judicial). Só depois de consolidadas estas instituições - sem esquecer as implicações da guerra - se poderia avançar para a descentralização. Durante a guerra civil, havia necessidade de montar estruturas centralizadas para criar uma base comum (consolidação) e resolver preocupações do dia-a-dia para chegar ao cidadão. O debate sobre a descentralização começa dez anos depois da independência, quando o Banco Mundial reconhece a necessidade de um Estado mais forte.*

¹³⁷ Sobre o apoio do BM aos processos de descentralização administrativa e/ou utilização de estratégias de descentralização de responsabilidades (colectividades locais, ONG, sector privado, etc.) em projectos de desenvolvimento e reformas económicas e sociais, Ayres afirma que: *Starting in the mid-1980s governments world-wide began decentralizing some responsibilities, decision-making authority and resources to intermediate and local governments and often to communities and the private sector. Decentralization can improve the efficiency, effectiveness and equity of government programs (...) Demand from countries for assistance with decentralized strategies has exploded during the 1990s. (...) The World Bank is actively supporting governments' efforts to decentralize by conducting research, developing mechanisms for exchanging knowledge and experiences, and by offering policy advice and operational support, and coordinating with donors (Ayres, 1998:71-72).* A este propósito, Jeremy Grest lembra contudo que *as forças sociais desatadas pelo PRE e as reformas do mercado fizeram da administração local uma área chave de influência no processo de acumulação ao nível da cidade. As reformas no nível local acomodam os grupos governantes emergentes, que há uma tendência uma vez para uma emergência de centros de poder local (...) baseados em ramos locais do aparelho do Estado que com o tempo se tornaram cada vez menos responsáveis para o público e que são capazes de seguir*

Ao canalizar os principais desafios do pós-guerra para a reconstrução e a redução da pobreza, o Governo de Moçambique reconheceu que, a menos que as energias da sociedade civil, o sector privado e as ONG pudessem ser efectivamente mobilizadas e coordenadas, o Estado não poderia desencadear sozinho um progresso efectivo do país. Tal implicaria encetar, ao mesmo tempo, processos de:

- *Democratização* – de modo a criar oportunidades genuínas de participação e envolvimento popular
- *Descentralização* – de forma a assegurar que os órgãos regionais e locais do Estado tenham a autonomia e flexibilidade necessárias para tornar a participação ao nível local numa realidade significativa.¹³⁸

Em 1990, a reforma da Constituição, com a nova *Lei Fundamental*, introduz o pluralismo e a democracia multipartidária e inicia uma *orientação constitucional no sentido da descentralização administrativa* (Costa, 2003:160).¹³⁹ Em Outubro de 1992, é assinado o Acordo Geral de Paz de Moçambique, entre o Governo e a RENAMO; e, dois anos mais tarde, têm lugar as primeiras eleições multipartidárias presidenciais e legislativas.¹⁴⁰

No mesmo ano, pouco tempo antes das eleições gerais, é aprovada pela assembleia mono-partidária a *Primeira Lei da Descentralização* – a lei 3/94 de 13 de Setembro –, no âmbito do programa de reforma dos órgãos locais (PROL), em curso desde 1991, que criava o quadro legal e institucional de reforma dos órgãos locais e *as*

os seus interesses dentro da burocracia através do exercício informal do poder. Grest, Jeremy (trad.) (1995): *Gestão urbana, reformas de Governo Local e o processo de democratização em Moçambique: Cidade de Maputo 1975-1990*; Departamento de Ciências Políticas, Universidade de Natal: Durban, p. 17

¹³⁸ *in Mozambique – European Community (Country Strategy Paper and National Indicative Programme for the period 2001 – 2007)*, pp. 28-29 (trad. livre).

¹³⁹ Na base do processo de descentralização em Moçambique estão as seguintes justificações: *a descentralização como necessidade para o desenvolvimento económico e social; a descentralização como resposta aos desequilíbrios regionais e intra-regionais; a descentralização como parte do processo de reforma e re-legitimação do Estado; e, a descentralização como parte do processo de pacificação e democratização do país* (Faria e Chichava, 1999: 4-5).

¹⁴⁰ O Acordo de Paz foi assinado a 4 de Outubro de 1992, em Roma, e aprovado pela Assembleia da República, através da Lei n.º 13/92, de 14 de Outubro. E, em Outubro de 1994, Joaquim Chissano, presidente em exercício, foi confirmado para a Presidência da República de Moçambique. As eleições legislativas deram a vitória à FRELIMO (44,33%) e confirmaram a RENAMO como principal força de oposição (37,78%) (Costa, 2003:161).

*primeiras linhas directoras do modelo administrativo local.*¹⁴¹ Estas assentam na descentralização e autonomia dos órgãos locais que, por sua vez, criam *o quadro institucional dos distritos municipais, estabelecendo, assim, um único nível de autarquias.*¹⁴²

Ainda que a Constituição de 1990 concebesse já um sistema de autoridades locais democraticamente eleitas, quer nas zonas rurais, quer nas zonas urbanas, e que a lei sobre descentralização política tenha sido aprovada, esta nunca chegou a ser inteiramente implementada, devido a uma forte oposição política que travou o processo de eleições locais e que conduziu a uma mudança na própria abordagem à descentralização. Esta situação teve os seus reflexos na *Emenda Constitucional* de 1996, que, introduz os órgãos descentralizados.¹⁴³ Deste modo, e pela primeira vez, *o Poder Local é formalmente consagrado em título autónomo*, tendo como objectivos:

*... organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade, promover o desenvolvimento local, o aprofundamento e a consolidação da democracia, no quadro da unidade do Estado Moçambicano...*¹⁴⁴

Segundo Costa, esta tipologia de poder *compreende a existência de autarquias locais*, definindo-as como:

... pessoas colectivas públicas, dotadas de órgãos representativos próprios, que visam a prossecução dos interesses das populações respectivas, sem prejuízo dos interesses nacionais e da participação do Estado (...) dotadas de finanças e património próprios. (Costa, 2003:162)¹⁴⁵

¹⁴¹ Guambe, José Manuel Elija in Mazula, et al., 1998: 30.

¹⁴² Guenha, João André Ubisse in Costa, 2003:161-162. Ver também: Macamo, Fernando Rostino in Mazula, et al., 1998: 116.

¹⁴³ Promulgada através da Lei 9/96 de 22 de Novembro, que *introduz no capítulo sobre Órgãos Locais do Estado os artigos 188-198 sobre o Poder Local com o objectivo de organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade* (Faria e Chichava, 1999: 7) A revisão de 1996 alterou, também, a base territorial dos futuros municípios, restringindo-os às áreas urbanas. Tal medida excluía, logo à partida, 77% da população (rural), Faria e Chichava, (Ibid.).

¹⁴⁴ Cf. n.º 1 do artigo 188.º da CRM. Segundo Jorge Bacelar Gouveia, *o seu n.º 2 estabelece que o Poder Local apoia-se na iniciativa e na capacidade das populações e actua em estreita colaboração com as organizações de participação dos cidadãos* (citado por Costa, 2003, p.162, nota 567). De acordo com Guambe e Weimer, *através deste texto constitucional foi introduzido nos Artigos 188 ff. o princípio do poder local – em paralelo com os órgãos locais do Estado, já então criados pela Lei Fundamental de 1990* (Costa, cit.).

¹⁴⁵ Cf. n.º 1 do artigo 189.º da CRM. Segundo os n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 190.º, por esta ordem, e nas palavras de Gouveia, *as autarquias locais são os municípios e as povoações*; sendo que *os municípios*

Consequentemente, foi aprovado um pacote de Legislação Autárquica, em 1997, de que se releva a Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro – a nova Lei das Autarquias Locais – que criou o quadro jurídico-legal para a implementação das autarquias.¹⁴⁶ O quadro legal do poder autárquico estipula que:

... na organização democrática do Estado, o poder local compreende a existência de autarquias locais, cujas atribuições respeitam os interesses próprios, comuns e específicos das populações respectivas e, nomeadamente: o desenvolvimento económico e social local; o meio ambiente, saneamento básico e qualidade de vida; o abastecimento público; a saúde; a educação; a cultura, tempos livres e desporto; a polícia da autarquia; e a urbanização, construção e habitação. (Ibid.:163)

Um outro princípio consagrado é o da *autonomia das autarquias locais*, ao nível administrativo, financeiro, patrimonial e regulamentar. Neste sentido, foi promulgada a Lei n.º 11/97, de 31 de Maio – Lei das Finanças Autárquicas – dispondo que: *as autarquias locais gozam de autonomia administrativa e patrimonial, possuindo finanças e patrimónios próprios geridos autonomamente pelos respectivos órgãos* (Costa, 2003: 164).

Assim, o processo de descentralização em Moçambique, e no contexto da aprovação da lei 2/97, significa, fundamentalmente, uma combinação dos processos de *desconcentração e autarcização*. *Desconcentração*, na medida em que *o governo central tem estado a transferir alguns poderes de gestão local para os governos provinciais*. *Autarcização*, na medida em que *este prevê igualmente uma devolução de*

correspondem à circunscrição territorial das cidades e vilas; e as povoações correspondem à circunscrição territorial da sede do posto administrativo, citado por Costa (ob. cit., p.162, nota 568).

¹⁴⁶ *A aprovação da lei 2/97 [de 18 de Fevereiro] e da subsequente legislação e regulamentação complementar à referida lei [Pacote Autárquico de 1997 constituído por 9 leis], elaboradas praticamente sem consulta ou debate com outras forças políticas ou representantes da sociedade civil, foi objecto de grande controvérsia e divisão entre as principais forças políticas. A lei foi aprovada apenas com os votos da FRELIMO e da UD, tendo a RENAMO boicotado a votação e finalmente também as próprias eleições autárquicas, devido a discordâncias várias, nomeadamente quanto à supervisão e procedimentos do processo eleitoral, quanto ao número limitado de municipalidades criadas na primeira fase de descentralização, e às funções (pouco definidas) das autoridades locais e centrais no mesmo espaço geográfico (incluindo em termos de finanças locais) in Faria e Chichava (Ibid.). Os distritos municipais anteriormente criados passam, com este diploma, a denominar-se de municípios, in Costa, ob. cit., pp. 163-164.*

*poderes, de forma gradual, aos órgãos eleitos através das autarquias, desde Junho de 1998 (Faria e Chichava, 1999: 8).*¹⁴⁷

Na sequência das primeiras eleições autárquicas, existem em cada município três órgãos autárquicos distintos, mas complementares: o Presidente do Conselho Municipal, a Assembleia Municipal e o Conselho Municipal.¹⁴⁸ Segundo Guambe (MAE, 2000:35), ao Presidente do Conselho Municipal compete *fazer a execução da administração municipal*; à Assembleia Municipal compete *regular a vida do município através das deliberações*; e, ao Conselho Municipal, em conjunto com o respectivo Presidente, compete proceder *ao planeamento as acções a serem executadas pelo aparelho municipal, fiscalização e prestação de contas à tutela e ao Tribunal Administrativo*.¹⁴⁹

Apesar do necessário gradualismo do processo (imposto pelo Governo para permitir reajustamentos e a preparação do terreno para a transferência e devolução de recursos e poderes, e assegurar a unidade nacional), têm-se levantado inúmeras vezes contra a implementação do mesmo.¹⁵⁰ Salienta-se, nomeadamente, o facto de este *deixar*

¹⁴⁷ Para além do quadro legal da descentralização, estão a ser ensaiadas e/ou testadas formas de descentralização (administrativa, fiscal, política) em diferentes áreas, regiões e a diferentes níveis, algumas delas fora do âmbito da municipalização, pois visam estruturas de governo a nível provincial e distrital. Estão também a avançar programas de descentralização e um quadro legal apropriado no que refere a políticas sectoriais, com especial relevância para os sectores da educação e saúde, onde o que é da competência do distrito e da província é conhecido.

¹⁴⁸ As primeiras eleições autárquicas decorreram a 30 de Junho de 1998, em 33 municípios do país (23 cidades e 10 vilas), constituindo, segundo o PNUD, *um passo suplementar no processo de pacificação do país* (Costa, 2003:166). Os primeiros órgãos autárquicos foram instalados a 26 de Agosto.

¹⁴⁹ Segundo a Lei das Autarquias Locais [2/97, 18 de Fevereiro], são atribuições das autarquias: 1. a) Desenvolvimento económico e social local; b) Meio-ambiente, saneamento básico e qualidade de vida; c) Abastecimento público; d) Saúde; e) Educação; f) Cultura, tempos livres e desporto; g) Polícia da autarquia; h) Urbanização, construção e habitação. 2. A prossecução das atribuições é feita de acordo com os recursos financeiros ao alcance de cada autarquia local e no respeito pelas atribuições e competências. O financiamento dos municípios provém de 3 fontes: taxas para licenciamento de actividades e pela prestação de serviços (principal fonte de receitas); transferências directas do Governo Central, através do Fundo de Compensação Autárquica (1,5% a 3% de receitas fiscais do Estado, distribuídas com base em critério demográfico); impostos – Imposto Pessoal Autárquico, Taxa de Actividade Económica e outros três tipos de impostos que carecem de regulamentação (MAE, 2000:36-37).

¹⁵⁰ Este princípio traduz-se não apenas em gradualismo geográfico de cobertura progressiva do território, mas também em gradualismo funcional de transferência progressiva de competências para as Autarquias, acompanhada de correspondente transferência de recursos. A Lei (2/97) especifica que *a transferência para as autarquias locais de funções actualmente exercidas por qualquer dos órgãos do Estado deve operar-se de forma gradual, de modo a permitir a criação e consolidação dos necessários requisitos de capacitação técnica, humana e financeira dos órgãos autárquicos* (AWEPA, 2001:14). Ver também o princípio do gradualismo *in* PROL - MAE, 1992 (Mazula, et al., 1998:26).

de fora a grande maioria da população e grande parte dos recursos que permitiriam alguma autonomia das autarquias (Faria e Chichava, 1999:9).

... o aumento do espaço de decisão local, potencia em princípio um maior envolvimento dos cidadãos e das forças vivas que residem em cada umas das cidades e vilas, na gestão e resolução dos problemas de natureza local, para os quais a referida lei [lei 2/97] define as atribuições e competências. (Ibid.:8)

Os dois diplomas produzidos em 2000 – “Lei dos Órgãos Locais do Estado” e “Anteprojecto de Lei dos Princípios e Normas de Organização e Funcionamento dos Órgãos Locais do Estado”

... confirmaram o distrito como a unidade territorial principal e a base para planeamento e pedido de conselhos consultivos ao nível dos distritos e, simultaneamente, dos postos. Nenhum dos documentos, porém, consagra uma participação genuína: o papel da comunidade está limitado à implementação de decisões previamente tomadas pela administração.¹⁵¹

De facto, a divisão administrativa não envolve de forma alguma as autoridades tradicionais, ainda que a lei 3/94 estipulasse a integração das mesmas no processo de consulta e tomada de decisão locais e um papel particularmente relevante no arbítrio de conflitos e em questões relacionadas com o uso da terra.¹⁵² Com efeito, a lei 2/97 limita substancialmente a sua participação, sujeitando-a a regulamentação ministerial (artigo 28), segundo Faria e Chichava (ob. cit.:15-16), o que conduziu à presente situação paradoxal:

... organização municipal e autoridade tradicional não podem deixar de colaborar, uma vez que se destinam a resolver os mesmos problemas. Mas a organização municipal é a maior rival da autoridade tradicional porque, a prazo, a substituirá. Canas, Vitalino (ob. cit., p. 105)¹⁵³

¹⁵¹ *in* Mozambique – European Community (Country Strategy Paper and National Indicative Programme for the period 2001 – 2007), pp. 28-29 (trad. livre).

¹⁵² Segundo Joseph Hanlon, as autoridades tradicionais não têm qualquer papel formal nas autarquias, mas os órgãos das autarquias locais poderão auscultar as opiniões e sugestões das autoridades tradicionais reconhecidas pelas comunidades como tais (AWEPA, 1997:20). Na prática, verifica-se que as autoridades tradicionais, mais afectas à RENAMO, funcionam como contra-poder às autarquias existentes. Na maior parte do espaço rural, são as autoridades tradicionais que, de facto, detêm o poder.

¹⁵³ *A tendência parece pois ser a de excluir novamente da reforma administrativa as formas de governação e liderança local tradicionais, não centralistas por natureza. No âmbito das autarquias e da autonomia organizativa e administrativa de que estas dispõem, o enquadramento do régulo (reconhecido como tal pela respectiva comunidade) na gestão do desenvolvimento local poderá eventualmente ser maior (ou menor) dependendo da vontade da administração municipal. (Faria e Chichava, 1999:16).*

Esta situação reflecte uma mudança geral no pensamento, tanto do Governo como dos doadores. Nas palavras de Manuel Rodrigues, Director Nacional do Desenvolvimento Autárquico:

*A descentralização estava na moda no início dos anos 90. Os doadores nessa altura davam-lhe ênfase e eram um importante apoio para aqueles que dentro do Governo queriam descentralizar. Os doadores agora retrocederam no sentido de querer o controlo central dos fundos, através do apoio ao Orçamento do Estado e dos SWAPs (...)[o que] reforçou o ponto de vista daqueles que dentro do Governo se opõem à descentralização.*¹⁵⁴

Quanto ao desenvolvimento económico e social a nível local (habitação social, serviços e instalações públicas, unidades de cuidados de saúde primários, infra-estruturas de educação, assistência social e área cultural – bibliotecas, museus e centros culturais), tudo indica que os municípios não tiveram, com excepção dos de maior dimensão, intervenção digna de registo. Tal situação explica-se, em parte, pelo facto de essa acção interventiva depender da emissão de regulamentos a nível nacional, o que até agora não aconteceu, facto que constitui um dos maiores obstáculos a um efectivo desenvolvimento da actividade municipal.¹⁵⁵

Sobre este assunto ver também: Cuahela, Ambrósio (1996): Autoridade tradicional em Moçambique. Autoridade tradicional, Projecto “Descentralização e Autoridade Tradicional”; MAE, Núcleo de Desenvolvimento Administrativo: Maputo; Ivala, Adelino Zacarias (1998): Mozambique: traditional leaders and the post-colonial state; in Hollands & Ansell, eds., 1998: 189; e, Santos, Boaventura de Sousa e Trindade, João Carlos (eds.) (2003): Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique; 1º Vol., Parte 1, Cap. 1 “O Estado heterogéneo e o pluralismo jurídico”; Afrontamento: Porto (sobre o pluralismo jurídico resultante desta sobreposição de lideranças locais).

¹⁵⁴ Em entrevista ao jornal Mediafax, de 07/11/02.

¹⁵⁵ Dados fornecidos pelo Dr. Pedro Monteiro (Embaixada de Portugal em Moçambique), em relatório sobre o processo de municipalização, de Abril de 2002. Nesse mesmo relatório são apontados ainda como obstáculos a um efectivo desenvolvimento da actividade municipal: baixos níveis de formação dos funcionários municipais; deficiente organização dos serviços municipais; falta de auto-suficiência de meios por parte dos Municípios, criando dependência do financiamento do estado que lhes retira autonomia; dificuldades de coordenação entre Autarquias Locais e outros poderes do Estado no mesmo território; controlo partidário exercido pelas estruturas centrais e locais da FRELIMO sobre os órgãos municipais; oposição ao processo, em vez de oposição dentro do processo, por parte da RENAMO; choque institucional entre Conselhos Municipais e Assembleias Municipais, devido às habituais lutas por protagonismo, diferenças de vencimentos dos titulares dos dois órgãos, a favor dos Conselhos Municipais, e controlo, por parte destes, das receitas dos Municípios; e, atrasos no processo de formação da Associação de Municípios de Moçambique – lançada em 2000, por iniciativa do Presidente do Conselho Municipal da Matola, Dr. Carlos Tembe, com o apoio e incentivo da ANMP, ainda não passou fase de Comissão Instaladora, o que explica, para além da insipiência de uma verdadeira consciência autárquica, pelo facto de ser mais cómodo para o Governo Central e FRELIMO que o poder local (que vêm como concorrencial) não tenha voz unida e forte.

No entanto, é de crer que os municípios possam vir a ter um papel mais activo enquanto agentes catalisadores do desenvolvimento económico local. Para tal, na opinião de certos observadores, eles devem *orientar e apoiar a iniciativa privada, na criação e fortalecimento das micro e pequenas empresas, cooperativas, e outras actividades da mesma natureza* (Guambe, 1998:13-14).

Gilles Cistac alerta, contudo, que:

Se a descentralização pode aparecer como um factor de desenvolvimento, força é todavia de constatar que o subdesenvolvimento político é um obstáculo para a realização da descentralização. O subdesenvolvimento político, a fraqueza do apego a unidade nacional e o interesse público tornam perigosa uma demasia descentralização, como também a falta de meios económicos, financeiros, e em pessoal impulsionam mais a concentração dos projectos e de meios. (Cistac, 1996:39)

Com efeito, há quem pense que o facto de o Governo, a nível central, não ter produzido normas e regulamentos apropriados revelou-se, por conseguinte, um grande obstáculo ao normal funcionamento das autarquias:

Os Municípios bem sucedidos, de um modo geral, ignoraram a falta de regulamentos e de orientação a nível central tendo simplesmente avançado com os projectos – às vezes com base em negociações locais, com representantes locais do Governo central. Todavia, a falta de instruções claras a nível central permitiu que alguns Governadores Provinciais, Administradores Distritais e outros funcionários locais pertencentes aos órgãos centrais do Estado colocassem obstáculos nas acções dos novos Municípios. (AWEPA, 2001:15)

Em suma, tudo leva a supor que a descentralização em Moçambique é tida essencialmente como um processo de desconcentração administrativa, com pouco espaço para uma participação verdadeira dos cidadãos. No nosso entender, resta, porém, esperar que o Governo de Moçambique, com o apoio das comunidades locais e das ONG (nacionais e estrangeiras), faça cumprir este enorme desafio de desenvolvimento e que prossiga com o processo de descentralização.¹⁵⁶

¹⁵⁶ No seu Programa para o período de 2000-2004, são reiterados como propósitos, nomeadamente: *o fortalecimento e modernização da Administração do Estado a todos os níveis e a descentralização de competências são assumidos como as vias fundamentais para a consolidação do Estado.* A

Somos levados a pensar que a realização deste objectivo passará, sem dúvida, pela consolidação das autarquias existentes, a criação de novas autarquias, o alargamento do processo às áreas rurais e, fundamentalmente, a *criação de um espaço para que as comunidades tomem o poder nas autarquias*.¹⁵⁷ Por outro lado, convém não esquecer que este processo muito depende também *do dinamismo da liderança, do apoio ou oposição do distrito, e da disponibilidade de algum apoio por parte da comunidade empresarial local ou de ONG de fora* (AWEPA, 2001: 21-22).

Para o sucesso da descentralização, muito poderá contribuir também a recente participação da principal força da oposição – RENAMO – nas eleições autárquicas de 19 de Novembro de 2003.¹⁵⁸ Nestas eleições, as segundas da história do país, candidataram-se *24 partidos e 8 organizações da sociedade civil* e votaram *mais de dois milhões de eleitores*, nos 33 municípios em disputa. A RENAMO, conquistou 5 municípios nas províncias de Sofala e Nampula, sendo que os restantes 28 continuaram sob a liderança da FRELIMO.¹⁵⁹ No entanto, os poucos municípios ganhos pela RENAMO assumem especial importância por se constituírem como a primeira cedência de poder à oposição, num momento charneira do processo de democratização e consolidação do Estado de Moçambique, caracterizado por uma agudização da conflitualidade política, em virtude da aproximação de eleições presidenciais.¹⁶⁰

descentralização administrativa, caracterizada por uma descentralização e desconcentração de competências será promovida de forma a garantir-se que a acção governativa seja beneficiada da participação da sociedade civil moçambicana, das comunidades e de todos os cidadãos. (Programa do Governo de Moçambique 2000-2004: 5); *O Governo defende a necessidade de participação dos cidadãos na gestão das suas cidades e vilas pelo que prosseguirá no processo da descentralização e reforço das autarquias.* (Ibid.:74).

¹⁵⁷ José Chichava, Ministro da Administração Estatal, em entrevista ao jornal “Domingo”, 26/01/03.

¹⁵⁸ Decisão tomada no seu congresso de Outubro 2001, surgindo nos boletins de voto com a denominação RENAMO – União Eleitoral, por via da coligação com outros 10 partidos da oposição: FUMO, MONAMO, FAP, PUN, PCN, ALIMO, PRD, PPPM, UDF e PEMO. *in* Notícias Lusófonas (03/11/03).

¹⁵⁹ *in* “À espera dos votos”, Única; Expresso n.º 1620, 15 de Novembro de 2003, p. 99; e, Lauriciano e António, 2003, *in* <http://www.sardc.net/Editorial/Newsfeature/040501.htm>

¹⁶⁰ Para um maior aprofundamento sobre o processo de descentralização autárquica em Moçambique, ver p.e.: Alexander, Joycelyn (1997): *The local state in post-war Mozambique: political practice and ideas about authority*; Africa, vol. 47, n.º1; Correia, Ana Carla Martins (2000): *O processo de descentralização em Moçambique e o combate à pobreza*; Tese Mestrado em Relações Internacionais, Universidade de

5.3 – Funcionamento e organização do Município da Matola – Primeiros passos de uma Autarquia¹⁶¹

5.3.1 - Órgãos do Município da Cidade da Matola

A *Assembleia Municipal* (AM) é composta por 43 membros (distribuídos por 5 Comissões de Trabalho), dos quais 36 pertencem à Bancada da FRELIMO e 7 à da RUMO.¹⁶² A AM realiza cinco sessões ordinárias por ano, sendo a primeira e última destinadas, respectivamente, à aprovação do relatório de contas do ano anterior e à aprovação do plano de actividades e do orçamento para o ano seguinte.¹⁶³

No intervalo entre as sessões, o funcionamento da AM é assegurado pela Comissão Permanente, constituída pela Mesa da Assembleia e Chefes das Bancadas.¹⁶⁴ As principais actividades realizadas pela AM até agora foram: aprovação do Regimento da Assembleia; criação de cinco Comissões de Trabalho; calendarização dos encontros; criação de uma Mesa alargada, constituída pelos Membros da Assembleia de Mesa e Chefes das Comissões; formação e montagem de uma máquina administrativa composta

Lisboa; Lundin, Baptista (1998): *Reviewing Mozambique's first municipal elections: A brief qualitative study*; Instituto Superior de Relações Internacionais, Maputo, Mozambique; Published in *African Security Review* Vol 7 No 6, 1998; Orre, Aslak Jangård e Sjursen, Robert: "Municipalities in Mozambique – 5 years since the first local elections, a follow-up study", Chr. Michelsen Institute, in <http://www.cmi.no/research/project.cfm?proid=510Soiri>, I. (1999): *Moçambique: aprender a caminhar com uma bengala emprestada? Ligações entre descentralização e alívio à pobreza*. (Document de réflexion ECDPM 13). Maastricht: ECDPM; e, Weimer, Bernhard e Fandrych, Sabine (1998): *Moçambique: democratic decentralisation obstructed*; in Hollands & Ansell, eds., 1998: 269.

¹⁶¹ Dados contidos in MAE, 2002:27-32. De notar que estes estão sujeitos a uma necessária actualização (e a uma maior atenção), em função das possíveis alterações decorrentes da realização das 2ª eleições autárquicas, em 19 de Novembro de 2003.

¹⁶² A RUMO é um movimento político proveniente da sociedade civil matolense. Após as 2ª Eleições Autárquicas, a AM ficou assim distribuída: FRELIMO, com 85.82% dos votos (42 membros) e RENAMO, com 1.62% dos votos (5 membros). As outras forças concorrentes, PE e PT, tiveram 1.41% e 1.13% dos votos, respectivamente. Ver: <http://www.sardc.net/Editorial/Newsfeature/040501.htm>

¹⁶³ A AM também se reúne em sessões extraordinárias a pedido de um dos Órgãos Municipais, 5% dos cidadãos eleitores inscritos no recenseamento eleitoral do Município ou a entidade tutelar, para tratar assuntos específicos para que tenham sido expressamente convocados (MAE, 2002: 27).

¹⁶⁴ As deliberações desta comissão são tomadas por maioria simples dos votos dos membros presentes (Ibid.).

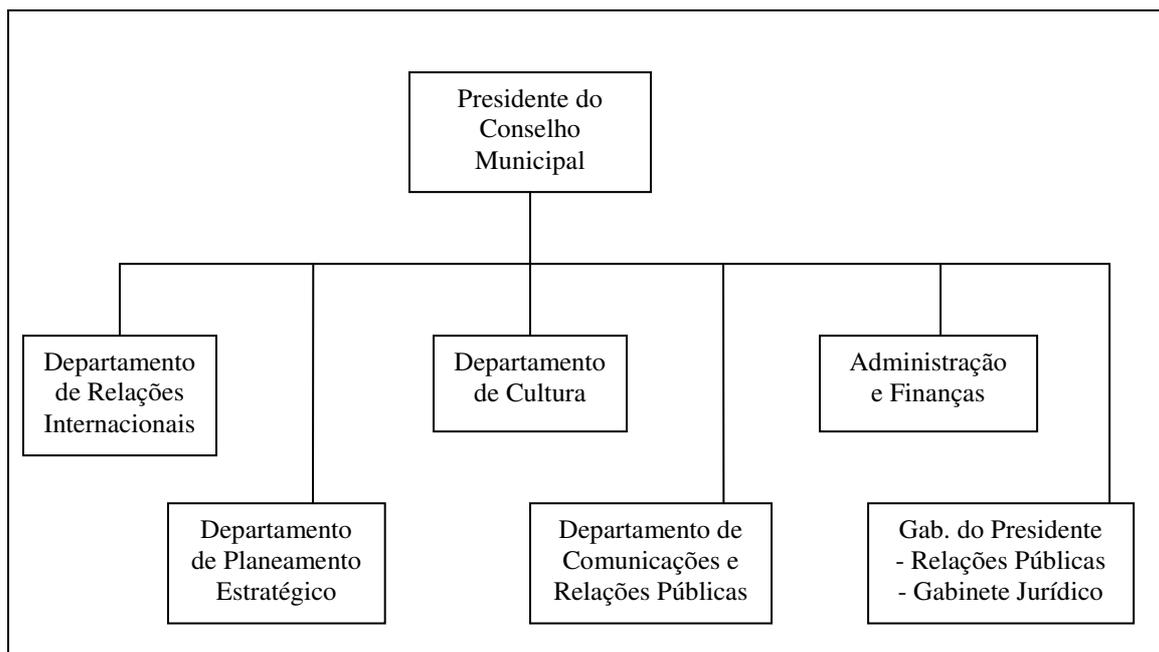
por motorista, servente, chefe de secretaria, protocolo e secretariado; lançamento do concurso para a reabilitação e ampliação do edifício da AM.

O *Conselho Municipal* (CM) é o órgão executivo colegial do Município da Cidade da Matola e é constituído por um Presidente (Carlos Tembe) e 9 Vereadores, distribuídos pelas seguintes áreas:

- Construção, Urbanização e Salubridade;
- Desenvolvimento Rural e Ambiente;
- Educação e Género;
- Administração Municipal e Recursos Humanos;
- Transportes e Comunicações;
- Sinalização;
- Indústria, Comércio e Turismo;
- Finanças e Património; Mercado e Abastecimento;
- Desporto, Juventude e Tempos Livres.

No exercício das suas actividades, cada vereador supervisiona os respectivos serviços, bem como coordena e articula as actividades cuja competência é exclusiva do CM. Este tem 425 funcionários e, internamente, estrutura-se da seguinte forma: *Gabinete do Presidente, Serviços Administrativos, Serviços de Recursos Humanos e Secretaria-Geral.*

Quadro 7 – Organigrama dos Serviços Técnicos do Conselho Municipal da Matola



Fonte: MAE, 2002, pp. 29.

5.3.2 - Relacionamento entre os Órgãos Municipais

O relacionamento entre o CM e a AM é marcado, ocasionalmente, por conflitos inerentes ao processo de trabalho, mas também pelas incongruências do próprio processo de municipalização e do seu *Pacote Autárquico*, muitas vezes criticado por não se adaptar da melhor forma à realidade moçambicana e características intrínsecas do sistema político do país:

Enquanto, por um lado, as competências de cada um dos órgãos estão expressamente previstas na lei, por outro, a experiência destes primeiros anos, provou que a divisão exacta de poderes entre o Conselho e a Assembleia não é clara (...) a nível local o Presidente da Assembleia Municipal é estatutariamente muito importante (...), o que resultou num conflito entre os dois Presidentes... (AWEPA, 2001: 13)

No caso específico da Matola (embora não sendo caso único), este conflito passa também pela postura dos membros da AM relativamente ao cargo que detêm, o qual é tido como um emprego e, ao mesmo tempo, como uma *recompensa partidária*:

Os vereadores auferem um salário, e metade dos vereadores nomeados devem ser membros da Assembleia. Porque a senha de presença nunca foi vista como um salário, a Lei não especifica o que acontece aos membros da Assembleia que se tornam vereadores, mas na maior parte dos casos, parece que eles auferem ambas as remunerações. Matola é o único Município em que os vereadores deixaram a Assembleia depois da sua nomeação (como é seu direito fazê-lo). Um membro da Assembleia explicou: O Partido decidiu que deviam dar espaço para que outras pessoas pudessem integrar a Assembleia, e ganhar algum pão. (Ibid.:31)¹⁶⁵

Esta situação reflecte, por um lado, um *Moçambique novo*, em que *uma pessoa espera receber uma recompensa por qualquer coisa que faça*, ou seja, onde o cometimento político só existe se houver estímulo financeiro; e, por outro, uma rivalidade entre as principais figuras políticas (o Presidente da Assembleia exige, em muitos casos, o estatuto e pagamento igual ao do Presidente do Município, incluindo um

¹⁶⁵ Segundo a AWEPA, o *Presidente do Município e os vereadores têm direito a um salário, enquanto que o Presidente e os membros da Assembleia têm direito ao pagamento de uma senha de presença por reunião/sessão a que participam. Adicionalmente, todos têm o direito ao pagamento de ajudas de custo e de um subsídio de transporte, para além de outras regalias a que têm direito [Art. 15 da Lei nº9/97 de 31 de Dezembro]* (AWEPA, 2001:29).

carro e, às vezes, até mesmo uma casa), que em nada beneficiam o desenvolvimento do Município e a credibilidade dos seus responsáveis (Ibid.:31).

Por outro lado, com base no relatório da AWEPA sobre os primeiros dois anos de governação local, na Matola, o CM e a AM tentaram levar a cabo os mesmos papéis e apresentaram visões distintas na procura de soluções e de implementação de medidas para resolver os problemas mais prementes do Município. O CM *procura soluções de implementação lenta e dispendiosa. A AM quer acções mais simples, mais rápidas.* Os assuntos que mais dividiram estes dois órgãos foram sobretudo o lixo, os mercados e as estradas. A AM critica também as *extensas viagens internacionais do Presidente Municipal e de outros funcionários* a propósito das *gemelagens* (geminções) com seis cidades da Ásia, Europa e RAS (Ibid.:37).

Um outro conflito prende-se com o relacionamento entre o Governo Local e o Governo Central.¹⁶⁶ Na Matola, p.e., a estrada principal (e mais a frequentemente usada) que liga Maputo a esta cidade, foi convertida numa auto-estrada com portagem, sendo que *o Governo eleito da Matola não foi ouvido aquando da concepção do trajecto da estrada e, aparentemente, nem mesmo foi consultado num projecto que corta a cidade a meio* (Ibid.:34).

¹⁶⁶ Os órgãos e serviços do Estado que funcionam no Município são: a) Órgãos Provinciais – Assembleia Provincial; Governo da Província; Tribunal Provincial; Procuradoria Provincial da República; b) Aparelho de Estado – Direcções Provinciais de: Apoio e Controlo; Agricultura e Pescas; Comércio, Indústria e Turismo; Registo Civil e Notariado; Recursos Minerais e Energia; Trabalho; Educação; Saúde; Obras Públicas e Habitação; Transportes e Comunicações; Plano e Finanças; Cultura, Juventude e Desportos; e Comando Provincial da Polícia da República de Moçambique. (MAE, 2002:31).

5.3.3 – Situação Financeira do Município

No nosso estudo sobre a situação financeira do Município da Matola, consideramos, fundamentalmente, a questão orçamental, ou seja, as *receitas* e as *despesas*. As receitas do Conselho Municipal provêm de:

- a) Receitas próprias
 - Rendimento de serviços
 - Cobrança dos impostos e taxas autárquicos
 - Cobrança de taxas por licenças concedidas
 - Outras receitas estabelecidas por lei a favor das autarquias locais
- b) Receitas subvencionadas
 - Transferências do Fundo de Compensação Autárquica (FCA)
 - Outras Transferências¹⁶⁷

No Quadro 8, estão demonstradas as *Receitas* do Conselho Municipal da Cidade da Matola, no período entre 1995 e 2000, ou seja, no período correspondente aos últimos três anos do Conselho Executivo (nomeado pelo Governo) e aos primeiros dois do actual Conselho Municipal (eleito pelos cidadãos matolenses):

Quadro 8 – Quadro comparativo das Receitas do Conselho Municipal da Cidade da Matola

(em milhares de Meticais)

| Rubricas | 1995 | 1996 | 1997 | 1999 | 2000 |
|--------------------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|-------------------|
| Impostos, Multas e Emolumentos | 25.900 | 245.000 | 305.750 | 498.345 | 640.380 |
| Mercados, Bancas e Lojas | 150.000 | 350.000 | 550.000 | 1.269.773 | 1.272.566 |
| Foros, Talhões e Licenças | 339.000 | 857.000 | 1.020.000 | 382.165 | 550.466 |
| Outras Licenças e Serviços | 213.100 | 250.000 | 380.500 | 2.649.827 | 1.215.385 |
| Sub-total | 728.000 | 1.702.000 | 2.256.250 | 4.800.110 | 3.678.797 |
| Subsídio do Estado (FCA) | 409.000 | 471.300 | 652.544 | 9.945.600 | 11.760.600 |
| Outras Transferências | | | | 4.606.400 | 5.046.914 |
| TOTAL | 1.137.000 | 2.173.300 | 2.908.794 | 19.352.110 | 20.702.310 |

Fonte: MAE, 2002:31

Da análise deste quadro, podemos confirmar a enorme importância do Subsídio do Estado (FCA) no conjunto das receitas do Município, sobretudo após as eleições autárquicas, o que se compreende pela necessidade de dar sinais positivos para uma verdadeira materialização do processo de descentralização em curso. No entanto, tal só

¹⁶⁷ MAE, 2002: 31

vem comprovar as enormes dificuldades que as autarquias moçambicanas têm para arrecadar receitas e sobreviver sem este auxílio estatal. Em 1999 e em 2000, a autarquia, sem as transferências do Estado, só conseguiu arrecadar 25 e 18% de receitas totais, respectivamente, o que demonstra a enorme dependência de que padece.

Por outro lado, podemos verificar, no caso do Conselho Municipal da Cidade da Matola, que este procurou realmente fazer face a essa enorme dificuldade na captação de receitas, aproveitando com sucesso as excepcionais condições de que dispõe. Ao nos debruçarmos sobre as rubricas de *Mercados, Bancas e Lojas e Outras Licenças e Serviços*, facilmente se conclui que estas adquirem uma importância singular, ao atingirem valores muito superiores aos do período anterior às eleições.

Segundo a AWEPA,

...as cobranças aos vendedores ambulantes e aos vendedores dos mercados constituem a principal fonte de receitas para a maioria dos Municípios, pelo que a principal prioridade foi para a reabilitação dos mercados e para a colecta de taxas. (Ibid.:22)¹⁶⁸

O crescimento das receitas provenientes dos mercados justifica-se, em grande medida, pelo crescimento do comércio (formal e informal) na zona, mas também pelo crescimento populacional e, fundamentalmente, pelo impacto da indústria, a que não é alheia a MOZAL, a grande empregadora da região.¹⁶⁹

Relativamente às Despesas do Município, estas prendem-se essencialmente com duas áreas:

- a) Despesas Correntes
 - Fundo de Salários
 - Bens e Serviços
- b) Despesas de Capital

¹⁶⁸ Na Matola, foi criado um fundo separado para cada mercado e *alocados* para esse mesmo fundo 10% das receitas colectadas, para pagar electricidade, limpeza, etc., para além de uma comissão local responsável pela gestão do mesmo; o CM começou também a cobrar taxas nos mercados informais de uma forma mais assídua, o que fez com que *as receitas provenientes do pagamento de taxas de mercado quadruplicassem, sem que se tivesse registado qualquer aumento do valor da taxa.* (AWEPA, Ibid.).

¹⁶⁹ De capitais maioritariamente sul-africanos, a MOZAL é a maior empresa de Moçambique e uma das 5 maiores do Mundo, no sector do alumínio.

No quadro 9, estão demonstradas as *Despesas* do Conselho Municipal da Cidade da Matola, no período entre 1995 e 2000:

Quadro 9 – Quadro comparativo das Despesas do Conselho Municipal da Cidade da Matola

(em milhares de Meticais)

| Rubricas | 1995 | 1996 | 1997 | 1999 | 2000 |
|---|------------------|------------------|------------------|-------------------|-------------------|
| Gastos com Pessoal | 745.000 | 1.310.000 | 1.873.000 | 5.176.076 | 7.596.663 |
| Remuneração dos Órgãos Municipais | | | | 1.533.872 | 1.564.557 |
| Gastos de funcionamento e Administrativos | 201.000 | 498.500 | 579.544 | 2.847.857 | 2.265.767 |
| Outros gastos correntes | 81.000 | 134.800 | 150.819 | 1.600.043 | 7.868.027 |
| Despesas de Capital | 110.000 | 230.000 | 305.431 | 9.679.741 | 2.207.990 |
| Total da Despesa | 1.137.000 | 2.137.300 | 2.908.794 | 19.303.716 | 19.938.447 |

Fonte: MAE, 2002:32

Da análise do quadro, verificamos que o Município da Matola, no período considerado, viu aumentar significativamente as suas despesas, a partir do momento em que foi criada a autarquia com órgãos eleitos.

No entanto, apesar do total das despesas ter aumentado, a sua estrutura manteve-se idêntica. As *Despesas de Capital* continuam a ser uma parte diminuta da totalidade das despesas deste município. Esta situação comprova-se com a leitura do quadro, visto que as despesas que dizem respeito a investimentos (em prol do bem-estar da cidade) representam apenas 10% do total. Segundo a AWEPA, com base em testemunhos recolhidos na cidade,

...a maioria das receitas serve apenas para manter as estruturas – telefones celulares, carros, salários, computadores e edifícios modernizados. O cidadão comum não vê nenhuma mudança concreta (...) A população olha para a qualidade dos serviços, não para os carros e edifícios. (Ibid.:37)¹⁷⁰

No Quadro 10, são comparados os dados relativos, quer às despesas, quer às receitas do Município da Matola:

¹⁷⁰ Durante o ano 2001, segundo notícia publicada no jornal “Notícias”, 02/04/02, o Município da Matola realizou uma receita total de 23.395.757.802,00 Mt, sendo que o valor do FCA se fixou em 11.976.000.000,00 Mt. A despesa total nesse ano foi de 22.612.894.233,00 Mt. Refira-se ainda que o orçamento previsto para 2003, apresentado pelo CM à AM no final de 2002, segundo o jornal “Vertical”, 19/12/02, apresentava um valor de 31.738.750.000,00 Mt.

Quadro 10 – Quadro comparativo das Despesas e das Receitas do Conselho Municipal da Cidade da Matola

(em milhares de Meticais)

| Rubricas | 1995 | 1996 | 1997 | 1999 | 2000 |
|---------------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|-------------------|
| Sub-total Receitas | 728.000 | 1.702.000 | 2.256.250 | 4.800.110 | 3.678.797 |
| Subsídio do Estado (FCA) | 409.000 | 471.300 | 652.544 | 9.945.600 | 11.760.600 |
| Outras Transferências | | | | 4.606.400 | 5.046.914 |
| Total das Receitas | 1.137.000 | 2.173.300 | 2.908.794 | 19.352.110 | 20.702.310 |
| Despesas de Capital | 110.000 | 230.000 | 305.431 | 9.679.741 | 2.207.990 |
| Total da Despesa | 1.137.000 | 2.137.300 | 2.908.794 | 19.303.716 | 19.938.447 |

Fonte: Elaborado pelo autor cruzando os dados dos quadros anteriores (MAE, 2002: 31-32)

Quando cruzamos os dados dos quadros anteriores, observamos que, a partir de 1999, as receitas do município, sem as transferências do Estado, deixam de poder cobrir as despesas de capital. Por outro lado, verificamos que estas últimas representam apenas 10% das receitas totais, dado que há um equilíbrio entre despesas e receitas, em virtude da existência do Fundo de Compensação Autárquica (FCA).

De uma forma resumida, e com base no estudo do MAE, podemos considerar que o Conselho Municipal da Cidade da Matola *tem usado o fundo de investimento para a manutenção do seu património, reabilitação das estradas e construção de Escolas para EPI*, enquanto que o FCA tem sido aplicado sobretudo *no reforço da verba destinada ao salário do pessoal do quadro e Contratados* (Ibid.:32).

5.3.4 – Balanço do desempenho da Autarquia: diferentes perspectivas

Defendemos uma governação promotora e moderadora de debate público dos problemas da comunidade e participação de todos na procura de soluções... (Programa do Município da Matola, p. 7)¹⁷¹

Ao fim do primeiro mandato de um autarca eleito para governar o Município da Matola, o projecto inicial está longe de se concretizar, sendo que o próprio Executivo assume as dificuldades e classifica o desempenho do mandato, como *não tendo sido*

¹⁷¹ Muthimba, Moisés in “Notícias”, 29/01/03

*brilhante.*¹⁷² As razões, segundo o presidente da autarquia, têm que ver, por um lado, *com os constrangimentos financeiros*, e, por outro, *com a experiência que se foi adquirindo nesta coisa de gerir uma autarquia*, uma vez que é uma primeira experiência a nível nacional.¹⁷³

Jaime Samo Gudo, vereador dos Transportes, Comunicação e Sinalização, acrescenta ainda que:

*A cidade da Matola vinha já com muitos problemas acumulados e de natureza diversa e que foram agravados com as cheias [em 2000 e 2001] que completaram a destruição do que ainda restava em termos de vias de acesso, infra-estruturas, valas de drenagem, para além de ter acentuado o problema do conflito de terras, sobretudo nos bairros suburbanos, onde se pretendia fazer o reordenamento urbano e criação de infra-estruturas públicas, o que tornou ainda mais difícil o trabalho do Executivo.*¹⁷⁴

Segundo a AWEPA, o Município da Matola *queixa-se bastante por ter o maior parque industrial do país ao qual deve providenciar serviços, mas que não pode tributar* (Ibid.:23). Tal resulta da não introdução da Taxa por actividade económica, prevista na Lei 11/97 de 31 de Maio, para a qual não foi produzido nenhum regulamento por parte do Governo Central.¹⁷⁵ Ou seja, segundo o edil da Matola, Carlos Tembe, a Autarquia ficou *três anos e meio sem o Código Tributário Autárquico* e, por esse motivo, só agora pode *começar a criar a estrutura para a sua implementação*, o que representa uma perda para a autarquia de *alguns biliões de meticais*.¹⁷⁶

No entanto, o autarca defende que foram dados passos muito importantes no sentido de se levar a cabo os três principais desafios que se impunham no início do mandato:

1) *a organização administrativa da Matola, em que era necessário criar um aparelho administrativo que estivesse mais próximo do*

¹⁷² in “Notícias”, 06/02/03.

¹⁷³ Em entrevista ao jornal “Domingo”, 22/09/02.

¹⁷⁴ Por ocasião do 31º aniversário da elevação da Matola à categoria de cidade (05/02/03), in “Notícias”, 06/02/03.

¹⁷⁵ Cuamba e Angoche foram as primeiras cidades a introduzir esta Taxa.

¹⁷⁶ Em entrevista ao jornal “Domingo”, 22/09/02.

cidadão, sendo que hoje existem 42 bairros cujos secretários são assalariados através dos fundos produzidos na autarquia;

2) *a gestão do solo urbano*, em que era *necessário organizar a urbanização da Matola e fazer da Matola uma verdadeira cidade*; e,

3) *a manutenção da Matola como grande parque industrial*, sendo que, através de planos parciais, *foram concebidas mais áreas de expansão para a construção de infra-estruturas industriais*.¹⁷⁷

Para Moisés Muthimba, foram também importantes: *a capacitação institucional nas suas diversas vertentes – recursos humanos, financeiros, equipamentos, reabilitação dos escritórios e aquisição de meios; e, a expulsão de parte de funcionários corruptos*, sendo que outros estão suspensos de funções.¹⁷⁸

Finalmente, de modo a obtermos uma opinião dos *matolenses* sobre a sua cidade, optámos por distribuir um inquérito exploratório (ver Anexo 4) a 30 formandos do Instituto do Magistério Primário da Matola (IMAP-Matola), que não pretende, de forma alguma, constituir uma amostra consistente, fiel e científica que retrate a verdadeira opinião da população desta cidade. Trata-se somente de um instrumento de auxílio simples, com o intuito de traçar um mero perfil de opinião.¹⁷⁹

Assim, quando questionámos os formandos se gostavam de viver na cidade da Matola (Pergunta 3), todos responderam afirmativamente. O mesmo aconteceu quando lhes foi perguntado (P. 4) se pretendiam continuar a viver nesta cidade. Quando confrontados com a eventualidade de se mudarem (P. 5), 22 disseram que não mudavam, 4 disseram que mudariam, embora continuando na mesma província, sendo

¹⁷⁷ Idem.

¹⁷⁸ in “Notícias”, 29/01/03.

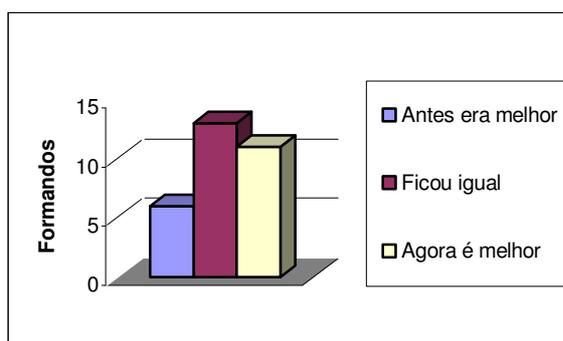
¹⁷⁹ “Questionário a residentes na Cidade da Matola”, Março 2003; IMAP-Matola; Amostra de 30 Formandos (Média de idades = 28 anos) – 2º Curso Diurno + 2º Curso Nocturno – de uma população total de 666 formandos. A realização deste inquérito exploratório teve como principal objectivo recolher a opinião de uma amostra de residentes na cidade da Matola sobre os assuntos que consideramos pertinentes para este estudo, nomeadamente os que se prendem com: as condições de vida nesta cidade, o desempenho da autarquia e a cooperação com este município. As razões da escolha desta amostra prendem-se: por um lado, por se tratar, efectivamente, de pessoas residentes na cidade, logo conscientes da sua realidade; e, por outro lado, pelo facto de estas pessoas pertencerem a uma camada da sociedade mais informada (são futuros docentes) e, ao mesmo tempo, estarem muito próximas dos problemas reais da população.

que 2 optariam por mudar de província e outros 2 por sair do próprio país. Os principais problemas da cidade (P. 6) apontados foram (por ordem decrescente de importância):

| Principais Problemas | Formandos |
|---|-----------|
| Saneamento básico, água e electricidade | 20 |
| Salubridade | 20 |
| Mau estado de estradas/ruas e iluminação | 18 |
| Transportes | 12 |
| Falta de escolas secundárias/ensino médio | 8 |
| Questões de parcelamento/ordenamento | 7 |
| Criminalidade | 6 |
| Poluição industrial | 4 |
| Falta de Centros de Saúde/Hospitais | 3 |
| Mau funcionamento das instituições | 2 |
| Desemprego / custo de vida | 2 |

Relativamente à avaliação da actuação dos Órgãos Municipais na resolução desses problemas (P. 7), 11 consideram-na *Má*, 19 *Razoável* e nenhum dos inquiridos a considera *Boa*. Já quando comparada essa actuação com anteriores executivos (P.8), as opiniões são ligeiramente mais favoráveis ao actual executivo, dado que apenas 6 responderam *Antes era melhor*, 13 responderam *Ficou igual* e 11 responderam *Agora é melhor* (ver Gráfico 3).

Gráfico 3 – Como avalia a actuação dos Órgãos Municipais antes e depois das primeiras eleições autárquicas de 1998?



CAPÍTULO 6 – A PRÁTICA DA COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA

6.1 – A Cooperação com o Município de Loures

6.1.1 – Historial da cooperação Loures/Matola

Segundo o antigo Presidente do Conselho Executivo da Matola, António Thuzine, no contexto de pós-guerra e reconstrução do país, a cooperação com os municípios portugueses impunha-se *pelas boas relações com alguns autarcas e a sua disponibilidade para ajudar a Matola a superar os seus inúmeros problemas*.¹⁸⁰ No entanto, das várias autarquias portuguesas contactadas (Loures, Amadora, Esposende, etc.), com o apoio do Embaixador de Portugal, *apenas o Presidente da Câmara Municipal de Loures (Eng. Demétrio Alves) respondeu afirmativamente, visitando a Matola, pela primeira vez, em 1996*. Nas palavras de Thuzine, *o Governo Central de Moçambique recebeu o Eng. Demétrio Alves, reconhecendo a importância desta cooperação*. Nessa altura, foi formulado o convite para o Presidente Thuzine visitar Loures e assinar um protocolo de gemação entre as duas cidades.¹⁸¹

O Protocolo de Gemação e Acordo de Cooperação entre a Câmara Municipal de Loures e o Conselho Executivo da Cidade da Matola foi assinado no dia 9 de Novembro de 1996 (ver Anexo 6). Na base do Acordo estão: *a utilização comum da Língua Portuguesa; a convergência de interesses histórico-culturais comuns; as semelhanças*

¹⁸⁰ Em entrevista no dia 27/02/03, na cidade da Matola.

¹⁸¹ Segundo Thuzine, *o protocolo com o Município da Amadora não se concretizou, porque o presidente deste município entretanto deixou o cargo; o protocolo com o Município de Esposende também não se concretizou, mas o presidente deste município, industrial têxtil, encetou convites a outros industriais portugueses para investirem em Moçambique, nomeadamente na Matola*.

territoriais e económicas entre as partes; a relação estabelecida entre as comunidades de ambas as cidades, em virtude das mobilidades demográficas; a ligação entre os povos dos respectivos países.

As partes acordaram estabelecer laços de cooperação nas seguintes vertentes: administração autárquica, desenvolvimento económico/empresarial, educação e desporto, cultura/artes, turismo e saúde.

Entre 1996 e 1998, Loures forneceu uma grande ajuda, com o envio de camiões, uma viatura ligeira, maquinaria pesada, contentores de lixo, etc. No entanto, relativamente a este período, destacam-se sobretudo as seguintes acções:

1997

- Deslocação de delegação técnica e institucional
- Participação empresarial e institucional na FACIM

1998

- Deslocação de delegação técnica e institucional
- Participação empresarial e institucional na FACIM
- Início da reconstrução da Escola Primária de Tunduru¹⁸²

Com a entrada de Carlos Tembe no Executivo da Matola (após as primeiras eleições de 30 de Junho de 1998), e nas palavras do próprio, *são definidas novas áreas de acção, entre as quais a da Cooperação, agregada ao Gabinete do Presidente (competência directa).*¹⁸³ Para o autarca, *havia a necessidade de relançar a cooperação.* E, dado que *a cooperação descentralizada deve estar fora do Estado (embora tendo como base o relacionamento entre os Estados nas várias áreas) e promover o desenvolvimento local,* a Matola procurou parceiros para desenvolver as suas próprias relações de cooperação com outras entidades, *agora semelhantes em termos de estatuto perante o Estado.*¹⁸⁴

¹⁸² Dados fornecidos pela DAE/CML.

¹⁸³ Em entrevista no dia 03/03/03, em Maputo.

¹⁸⁴ Idem. Relativamente a este assunto, p.e. Portugal: Município de Loures, Associação dos Municípios do Distrito de Setúbal, Município de Espinho, mas também a Liga dos Bombeiros Portugueses.

Carlos Tembe afirma mesmo que *a melhor maneira de aprofundar as ligações históricas é a um nível abaixo do Estado. A esse nível, são só banquetes e a sociedade civil não participa, enquanto que, ao nível das autarquias, há possibilidade de participação da sociedade civil (p.e. crianças e professores da Matola deslocaram-se a Loures). E acrescenta, a CIM é a verdadeira Cooperação Descentralizada.*

A necessidade da Matola criar as suas bases (formação, organização administrativa, aquisição de equipamentos, etc.) leva a que se dê um novo impulso nas relações com o Município de Loures e estabelecem-se novos projectos (ver Anexo 7).¹⁸⁵

As áreas prioritárias passam a ser definidas anualmente e em conjunto, durante a visita da delegação de Loures à Matola, em Fevereiro; e, em Julho, em Loures, é feito um balanço e perspectivam-se as actividades do período restante do programa.

As principais acções realizadas a partir de 1999, ano em que os municípios portugueses finalmente adquiriram competências neste domínio (Lei 159/99, de 14 de Setembro), foram:

1999

- Deslocação de delegação técnica e institucional
- Participação empresarial e institucional na FACIM'99
- Viagem de estudo a Loures de alunos e professores da Escola Primária de Tunduru
- Oferta de medicamentos e equipamento médico aos centros de saúde da Matola
- Oferta de material escolar à Escola Primária de Tunduru
- Continuação da reconstrução da Escola Primária de Tunduru

2000

- Deslocação de delegação técnica e institucional
- Criação da Ludoteca na Escola Primária de Tunduru
- Criação de Centro de Documentação e Informação Técnica no Conselho Municipal da Cidade da Matola

¹⁸⁵ No Anexo 7, pode encontrar-se um inquérito, baseado no *Inquérito sobre a Cooperação Autárquica com Municípios do Sul*, enviado aos municípios portugueses no âmbito da investigação sobre a *Cooperação Descentralizada – O Caso dos Municípios Portugueses*, levada a cabo pela Professora Maria Manuela Afonso e pelo CIDAC, em 1997 (AFONSO, 1997). Este inquérito foi respondido e gentilmente retribuído pela Dra. Marlene Valente, Técnica da Divisão de Actividades Económicas da Câmara Municipal de Loures.

- Lançamento da campanha pública de solidariedade junto das escolas e empresas do concelho de Loures para a recolha de fundos de apoio após as cheias em Moçambique
- Definição e criação de logótipo e linha gráfica para o Conselho Municipal da Cidade da Matola: concepção e montagem de exposição para a divulgação pública de cinco propostas de logótipo apresentadas
- Implementação do projecto na área da saúde – *Saúde para a Matola*
- Envio de medicamentos
- Oferta de 2000 livros
- Apetrechamento da Escola Primária de Tunduru com mobiliário escolar

2001

- Deslocação de delegação técnica e institucional
- Implementação de projecto na área da saúde – *Saúde para a Matola 2001*¹⁸⁶

Neste quadro, podemos observar o investimento total anual da CML na cooperação com a Matola entre 1997 e 2001:

Quadro 11 – Investimento total efectuado em euros pela CML entre 1997 e 2001

| Anos | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|-----------------------|------------|------------|-----------|-------------|-------------|
| Investimento € | 15.064, 14 | 276.284,16 | 44.057,76 | 126.065,86* | 48.779,14** |

Fonte: DAE/CML

* Destes, €51.720,74 são provenientes do ICP (Programa de Cooperação Intermunicipal)

** Referente apenas à implementação do projecto na área da saúde. As despesas com o envio de diversos materiais, bem como as despesas das delegações institucionais fazem aumentar o valor inicial para €55.312,00.

A análise deste quadro não fica completa sem o cruzamento de dados relativos às despesas e as receitas efectuadas pelo Município da Matola:

Quadro 12 – Receitas e Despesas do CMM e Investimento total efectuado pela CML

(em milhares de Meticais)

| Rubricas | 1997 | 1999 | 2000 |
|----------------------------|------------------|-------------------|-------------------|
| Sub-total das Receitas | 2.256.250 | 4.800.110 | 3.678.797 |
| Subsídio do Estado (FCA) | 652.544 | 9.945.600 | 11.760.600 |
| Outras Transferências | | 4.606.400 | 5.046.914 |
| Total das Receitas | 2.908.794 | 19.352.110 | 20.702.310 |
| Despesas de Capital | 305.431 | 9.679.741 | 2.207.990 |
| Total da Despesa | 2.908.794 | 19.303.716 | 19.938.447 |
| Investimento da CML | 361.539 | 1.057.386 | 3.025.581 |

Fonte: Elaborado pelo autor cruzando os dados dos quadros anteriores (MAE, 2002: 31-32 e DAE/CML). 1€ = 24.000 MT

¹⁸⁶ Dados fornecidos pela DAE/CML. Ver Anexo 7.

Apesar de este quadro cruzar dados relativos a apenas três anos, podemos observar que, em dois deles (1997 e 2000), o *Investimento total efectuado pela CML* na cooperação com o Município da Matola é superior às *Despesas de Capital* da autarquia matolense; e, representa, nesses mesmos anos, 12 e 15% do *Total de Receitas*, respectivamente. Em 2000, esse investimento chega mesmo a ficar muito próximo do *Sub-total das Receitas* da autarquia, o que demonstra a importância da CIM e deste investimento concreto por parte da CML, em particular, face à situação real do município matolense.¹⁸⁷

6.1.2 – Uma cooperação em *stand-by*?

Para o autarca da Matola, Carlos Tembe, os benefícios da *gemelagem* (geminção) com Loures são bastantes. Em Setembro de 2002, afirmava:

*A Câmara Municipal de Loures tem sido uma irmã de verdade para a Matola. Esta cooperação não é apenas institucional...*¹⁸⁸

Foram extremamente importantes e reconhecidas pela população as acções realizadas pelo Município de Loures nas áreas de: *educação* (recuperação da Escola Primária de Tunduru) e *saúde* (apoio ao apetrechamento de alguns Postos de Saúde, envio de medicamentos).

No entanto, nas palavras de Tembe, *depois das eleições autárquicas de 2001 em Portugal, o Presidente da Câmara Municipal de Loures, Eng. Carlos Teixeira, suspende os programas com a Matola.*¹⁸⁹ O Presidente ainda visita a Matola em Fevereiro de 2002, mas reitera a intenção de suspender o programa devido a

¹⁸⁷ A título de curiosidade, para 2002, as acções propostas pela CML (mas que não chegaram a ser implementadas) foram: Construção de depósito de água / Escola Primária de Tunduru; Formação de Professores / Organização Pedagógica; Formação de Professores / Gestão de Ludotecas; Formação de Socorristas; e, Aquisição e Envio de Material para Equipamentos de Saúde.

¹⁸⁸ Em entrevista ao jornal “Domingo”, 22/09/02.

¹⁸⁹ Em entrevista no dia 03/03/03, em Maputo.

*dificuldades orçamentais (criação do Município de Odivelas, etc.). Neste momento, a cooperação continua suspensa, o que, para Carlos Tembe, tem como principais consequências o desvio e reforço da cooperação com outros municípios, sobretudo a partir das próximas eleições.*¹⁹⁰

Para o autarca, o *balanço relativo à cooperação com Loures é positivo (houve muita ajuda), mas sente-se frustrado e desapontado com a actual situação.*¹⁹¹ Reitera que *há sempre uma porta aberta à cooperação com Portugal, dentro do espírito da CPLP, e, dado que há uma maior afinidade com os portugueses (maior informalidade), seria importante continuar com os projectos anteriores, sobretudo nas áreas da formação, educação e saúde.*

Aliás, com base nas respostas ao inquérito distribuído a 30 formandos do IMAP-Matola (ver Anexo 4), verifica-se que as acções de cooperação entre Loures e Matola tiveram grande visibilidade, a qual deverá ser tida em conta, aquando de futuras acções.¹⁹² Assim, quando interpelados de modo a indicarem o nome (ou país de origem) das colectividades locais estrangeiras que cooperam com o Município da Matola (P. 9b), os resultados foram:

| Parceiros estrangeiros | Formandos |
|-------------------------------|------------------|
| Portugal (Loures) | 12 |
| França (Seine-Saint-Denis) | 0 |
| África do Sul | 4 |
| Outros Países | 6 |
| MOZAL / Outras empresas* | 15 |
| Não sabe / Não responde | 5 |

* Alguns formandos indicam empresas, em vez de colectividades locais estrangeiras

E, quando questionados sobre qual das colectividades locais estrangeiras traz mais benefícios à Cidade da Matola e porquê (P. 10), os resultados são os seguintes: o

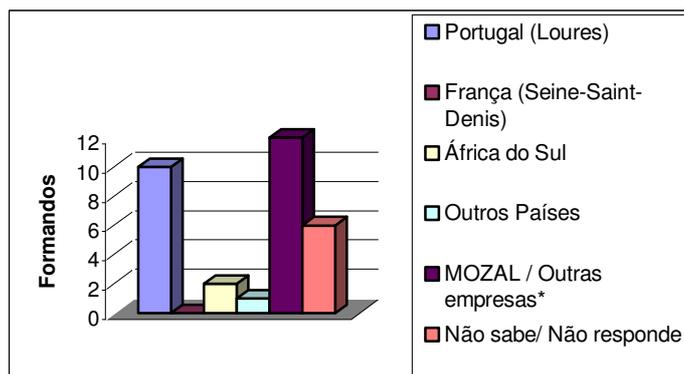
¹⁹⁰ 19 de Novembro de 2003.

¹⁹¹ Em entrevista no dia 03/03/03, em Maputo.

¹⁹² “Questionário a residentes na Cidade da Matola”, Março 2003; IMAP-Matola; Amostra de 30 Formandos (Média de idades = 28 anos) – 2º Curso Diurno + 2º Curso Nocturno – de uma população total de 666 formandos.

inquirido desconhece o assunto ou não responde (6); o inquirido confunde colectividade local estrangeira com empresa estrangeira e aponta a *MOZAL* p.e. (12), o que atesta a importância e o impacto desta junto da população; o inquirido aponta uma colectividade local estrangeira ou um país com o qual o Município da Matola tem efectivamente relações de cooperação (13). Neste domínio, *Loures (Portugal)* é apontada por 10 dos inquiridos, sendo que a *África do Sul* (2) e *Outros Países* (1) são referidos pelos restantes inquiridos. Curiosamente, nenhum dos inquiridos indicou *Seine-Saint-Denis (França)*, apesar de este ser um dos parceiros com o qual a Matola tem mais e melhores relações de cooperação. O Gráfico 4 ilustra o que acabamos de afirmar:

Gráfico 4 – Quais as colectividades locais estrangeiras que trazem mais benefícios à Cidade da Matola?



* Alguns formandos indicam empresas, em vez de colectividades locais estrangeiras

Destes dados conclui-se que, ultrapassadas as principais dificuldades presentes (sobretudo de ordem financeira), é imperativo relançar a Cooperação Intermunicipal Loures/Matola, sob o risco de se perder um trabalho que, com mais ou menos frutos, é tido como um exemplo de sucesso, numa área da cooperação muitas vezes apontada como inconsequente. Não é (era) esse o caso da cooperação Loures/ Matola.

Na resposta ao inquérito realizado por Maria Manuela Afonso sobre a *Cooperação Descentralizada – O Caso dos Municípios Portugueses*, a CML aponta como principais reflexos das actividades de cooperação (ver Anexo 7, P. 15):

- a. *No município de Loures:* Uma maior aproximação entre as populações residentes e um maior conhecimento do município matolense, essencialmente ao nível económico, cultural e vivencial;
- b. *No município geminado:* Grande contributo para a melhoria das condições educacionais e de aprendizagem, maior consciencialização dos matolenses para questões de saúde, nomeadamente das doenças transmissíveis e uma maior capacitação dos técnicos municipais.¹⁹³

No entanto, nas palavras de Marlene Valente, para que esta seja relançada, *a CML apela ao CMM para uma maior participação, um maior envolvimento, nomeadamente na obtenção de patrocínios e estabelecimento de parcerias.* O Município da Matola, muitas vezes, *não cumpria com a parte com que se comprometia*, comprometendo, por isso, a viabilidade dos projectos. É necessário, portanto, que este *participe e responda activamente pelos projectos*, de modo a que também lhe possam *ser pedidas responsabilidades* pelos mesmos.¹⁹⁴

A CML resume assim, em relatório sobre *A Cooperação Externa Descentralizada – Área das Geminções (2000)*, as principais potencialidades e dificuldades da CIM e que podemos associar também à cooperação com a Matola:

Potencialidades

- *Participar de forma directa, activa e articulada no desenvolvimento dos municípios geminados;*
- *Conceber projectos em parceria com entidades públicas e privadas de forma a congregar sinergias rentabilizando todos os meios e recursos envolvidos, procurando-se, igualmente, aceder a linhas de financiamento apenas acessíveis a alguns, no quadro da cooperação externa;*
- *Desenvolver conjuntamente com outras entidades (geminadas ou com protocolo de colaboração) com ligações aos mesmos municípios projectos concertados e articulados de intervenção estrutural. Promover o trabalho conjunto das poligeminções;*
- *Responsabilizar os municípios pelo desenvolvimento das acções a implementar e pela continuidade das mesmas;*
- *Promover, cada vez mais, acções direccionadas para a comunidade envolvendo os seus líderes e as autoridades locais;*
- *Envolver a população nas acções.*

¹⁹³ Inquérito enviado aos municípios portugueses no âmbito da investigação sobre a Cooperação Descentralizada – O Caso dos Municípios Portugueses, levada a cabo pela Professora Manuela Afonso e pelo CIDAC, em 1997, gentilmente retribuído por Marlene Valente da DAE/CML.

¹⁹⁴ Em entrevista, na CML, no dia 29/11/02.

Dificuldades

- *Insuficiência de recursos financeiros próprios tanto das autarquias portuguesas como das suas congéneres;*
- *Para além do Programa de Cooperação Intermunicipal, inexistência de linhas de financiamento específicas para a cooperação externa descentralizada. Necessidade da sua criação, permitindo o acesso directo das autarquias portuguesas;*
- *Na comunicação com os municípios geminados;*
- *No envio de materiais pelo custo do mesmo e, sobretudo, pela dificuldade em desalfandegar a mercadoria no destino, sem custos financeiros e procedimentos burocráticos desnecessários;*
- *Fraco envolvimento de alguns municípios geminados nas acções que são implementadas embora com o acordo prévio dos mesmos;*
- *De resposta às solicitações de ordem técnica por parte dos municípios geminados;*
- *Na responsabilização das populações na implementação e continuidade das acções;*
- *Garantir a sustentabilidade dos projectos.*¹⁹⁵

6.1.3 – Cooperação com outras colectividades: o caminho a seguir

O período de 1998-2002 foi particularmente importante para o reforço dos laços de cooperação entre o Município da Matola. Durante o mandato de Carlos Tembe, a cooperação com Loures, Portugal (1998) e San Donato, Itália (1998) tiveram um novo impulso e foram celebrados novos acordos de cooperação, nomeadamente com:

- *Província de Chung Chong Buk-Do, Coreia do Sul (1998);*
- *Município de Richards Bay, África do Sul (1999);*
- *Departamento de Seine-Saint-Denis, França (1999);*
- *Câmara Municipal de Espinho, Portugal (1999);*
- *Associação de Municípios do Distrito de Setúbal, Portugal (2000);*
- *Município de Nelspruit, África do Sul (2002); e,*
- *Município de Mbabane, Suazilândia (2002).*¹⁹⁶

Segundo o Presidente do Município da Matola:

A Matola está empenhada na busca de "parcerias" com outras Câmaras Municipais como forma de encontrar soluções para os vários problemas que assolam a edilidade. in Notícias, 06/02/02

¹⁹⁵ Dados fornecidos pela DAE/CML.

¹⁹⁶ Moisés Muthimba, in "Notícias", de 29/01/03.

O Município da Matola, nas palavras do seu Presidente, *vai reforçar e/ou encetar laços com municípios de língua inglesa (África do Sul e Suazilândia, mas também Zimbabué e Inglaterra) e de língua francesa (França)*. O autarca defende que *a Matola não pode estar virada apenas para uma área* e atesta que:

*...a língua [portuguesa] foi uma vantagem fundamental (p.e. a formação dada por professores portugueses), mas essa dificuldade é ultrapassada, a partir do momento em que estes municípios (de língua francesa ou inglesa) oferecem cursos de língua aos funcionários do Município da Matola.*¹⁹⁷

Quando convidado a comparar os diferentes parceiros de cooperação, Carlos Tembe assevera que *os franceses avançam de forma mais sustentada (p.e. projecto de endereçamento, formação de pessoal, equipamento informático, levantamentos, etc.); e que os ingleses vão ajudar na elaboração do Plano Estratégico da Cidade (Plano Director)*, o que trará *progressos importantes e estruturantes para o Município*.¹⁹⁸

A palavra de ordem quanto às relações externas do Município da Matola para os próximos anos parece privilegiar o alargamento da rede de parcerias/protocolos com os parceiros que ofereçam melhores garantias e apoios de que este tanto necessita. O cumprimento deste objectivo obriga, assim, a autarquia a otimizar o trabalho desenvolvido e a desenvolver futuramente na cidade, de forma a permitir uma correcta concentração dos esforços e dos meios postos em acção.

No mesmo sentido, a CML concluiu, em reunião realizada em finais de Junho de 2001, com a Associação de Municípios do Distrito de Setúbal, o *Conseil Général du Département de Seine-Saint-Denis* (França) e a Câmara Municipal de Espinho, que:

¹⁹⁷ Em entrevista no dia 03/03/03, em Maputo.

¹⁹⁸ O Projecto de Endereçamento 2002-2004 é uma operação levada a cabo pelo Conselho Municipal da Cidade da Matola e Conselho Geral do Departamento de Seine-Saint-Denis, que consiste em *retomar todas as vias com um nome, atribuindo-lhes, todavia, um número para facilitar a localização. As outras vias são numeradas, esperando-se que progressivamente recebam um nome*. O Projecto do Endereçamento vai ter vantagens ao nível da criação do Plano Director Municipal, de modo a programar a mais longo-prazo (10-15 anos). Fonte: CM Matola, Vereação de Infra-estruturas e Ambiente, Gab. de Endereçamento.

... o Conselho Municipal da Cidade da Matola repete aos diversos parceiros geminados indicações semelhantes relativas às áreas e/ou projectos de intervenção por eles considerados prioritários, pelo que importa concertar ideias e reforçar a noção de que os projectos a desenvolver devem visar primeiramente a melhoria das condições de vida da população daquele município.¹⁹⁹

6.2 – Cooperação Loures/Matola – Projecto “Saúde para a Matola”

6.2.1 – O projecto: fases e objectivos

No âmbito da prevenção e combate às doenças transmissíveis (diarreias, cólera, malária, tuberculose, SIDA e DTS), que constituem *o principal problema de saúde pública no Município da Matola*, a Vereação de Educação, Género e Assuntos Sociais – Conselho Municipal da Matola (CMM), em parceria com a Câmara Municipal de Loures (CML) e a Associação Saúde em Português (ASP), foi desenhado o projecto “Saúde para a Matola”, que culminou com a formação de cerca de 100 pessoas, *devidamente capacitadas em matéria de Educação Sanitária para o Município da Matola.*²⁰⁰ Estiveram também envolvidos neste projecto, a Direcção Distrital de Saúde da Cidade da Matola – Ministério da Saúde de Moçambique, a Direcção Provincial de Saúde de Maputo, a Associação Moçambicana para a Defesa da Família (AMODEFA) e o Instituto da Cooperação Portuguesa (ICP) que co-financiou o mesmo.²⁰¹

... o projecto visa formar formadores em educação sanitária que deverão, por sua vez, formar activistas voluntários que irão trabalhar na promoção da Saúde da população daquele município. A iniciativa é financiada pela Câmara Municipal de Loures, no quadro do protocolo de geminação com o Conselho Municipal da Matola. Visa apoiar o município da Matola nas

¹⁹⁹ Dados fornecidos pela DAE/CML

²⁰⁰ De acordo com o Relatório de Avaliação da Cooperação Portuguesa no Sector da Saúde em Moçambique (1990-2000), *a escassez de recursos humanos permanece o maior obstáculo à expansão da rede prestadora e ao reforço das instituições de suporte dessa rede, (...) um amplo programa de formação, dirigido a um número bem definido e delimitado de focos institucionais poderia ser o melhor contributo da Cooperação Portuguesa para o desenvolvimento sectorial, e ainda uma oportunidade para Portugal ocupar um lugar adequado nos mecanismos de coordenação entre os doadores sectoriais, (...).* Ver restantes recomendações in <http://www.ipad.mne.gov.pt/Ficheiros/SumExecsaudemocambique.pdf>

²⁰¹ Dados do CMM (Outubro de 2001) e Relatório de Actividades de 2000 da DAE/CML.

acções de prevenção das doenças sexualmente transmissíveis e HIV/SIDA. in
Notícias, 17/09/01

As principais *Finalidades* deste projecto são: o desenvolvimento de capacidades de educação sanitária, através do aprofundamento teórico, científico e pedagógico no sentido crítico/analítico de estratégias para melhorar a saúde da população.²⁰²

No que respeita aos *Objectivos Gerais*, estes passam fundamentalmente por: sensibilizar a comunidade matolense na prevenção e combate a epidemias; envolver a comunidade local (congregações religiosas, ONG e instituições de saúde e educação); reduzir o número de casos nos bairros abrangidos; munir os matolenses de conhecimento sobre as epidemias e alertá-los; sensibilizar os professores para a importância e a necessidade de inclusão de acções de educação sanitária no *currículo escolar*; desenvolver estratégias de envolvimento de líderes a gentes locais na consecução de acções sanitárias na comunidade; capacitar para o exercício de implementação de campanhas de educação para a saúde; e, finalmente, capacitar activistas/voluntários (agentes multiplicadores) para a educação sanitária na comunidade.

Os *Grupos-alvo* deste projecto são, fundamentalmente: a comunidade nos bairros (mercados, terminais de autocarros, campos de futebol, etc.); as congregações religiosas; as associações; os professores e alunos nas escolas secundárias e primárias do 2.º grau; e, as várias organizações presentes no terreno.

Finalmente, quanto ao *Acompanhamento*, este é feito da seguinte forma: o grupo de formadores orienta os núcleos de activistas em cada Posto Administrativo; é fornecida uma ficha de controlo para ser preenchida pelos formadores em cada palestra de educação sanitária nos diversos locais; cada núcleo de activistas tem como obrigação

²⁰² Fonte: CMM, Núcleo de Projecto de Saúde para a Matola, 9 de Março de 2001.

apresentar o plano de trabalho ao formador ou no Posto Administrativo correspondente; e, por fim, é feito um acompanhamento mensal das actividades desenvolvidas pelos activistas e formadores pela Câmara Municipal de Loures.²⁰³

**Quadro 13 – Projecto “Saúde para a Matola”
– Bairros e escolas abrangidos**

| Posto Administrativo | Bairros | Escolas | N.º de habitantes |
|----------------------|------------------|----------------------|-------------------|
| Matola-Sede | Matola “A” | | n.d. |
| | Matola “C” | Sec. Matola | n.d. |
| | Matola “B” | EP2 30 de Janeiro | n.d. |
| | Fomento | EP2 Liberdade | n.d. |
| | Liberdade | EP1 Tunduru | n.d. |
| Machava | Machava-Sede | | 29.468 |
| | Bunhiça | | 10.553 |
| | P. Lumumba | Sec. Machava | 16.955 |
| | Infulene “A” | EP1 Machava-Infulene | 12.001 |
| | Tsalala | | 08.820 |
| Infulene | Vale do Infulene | | 11.746 |
| | T-3 | | 15.733 |
| | Zona Verde | Sec. Zona Verde | 17.685 |
| | Unidade “D” | | 19.958 |
| | Ndlavela | | 26.272 |
| Kongolote | | 03.846 | |

Fonte: CMM, Núcleo de Projecto de Saúde para a Matola, 9 de Março de 2001

Na *Primeira Fase do Projecto*, iniciada em Novembro de 2000, foram formados 20 Formadores, por três técnicos provenientes de Loures e um técnico proveniente da Direcção Provincial de Saúde de Maputo. Esta acção teve também o apoio da ONG moçambicana AMODEFA.

Após estas acções de formação, foram realizadas diversas actividades em locais de maior concentração – Empresas, Mercados, Escolas e Unidades Sanitárias – nos três Postos Administrativos (Matola, Machava e Infulene) do Município da Matola. As palestras foram realizadas pelos activistas sob orientação dos 20 formadores, distribuídos por 3 grupos para cada Posto Administrativo. Cada um dos Postos Administrativos funcionou com 3 grupos, tendo cada grupo cerca de 2 a 3 formadores, dos quais um elemento era da saúde e outro da educação ou representante da sociedade

²⁰³ Na fonte é usado o termo *Avaliação*, em vez de *Acompanhamento*, que entendemos ser o mais correcto face às características do projecto.

civil. Estes faziam a supervisão e coordenação do trabalho dos activistas (9 a 10), em cada grupo.²⁰⁴

**Quadro 14 – Projecto “Saúde para a Matola”
– Distribuição de intervenientes (2000)**

| Posto Administrativo | Grupos | N.º de formadores | N.º de activistas |
|----------------------|--------|-------------------|-------------------|
| Matola – Sede | 3 | 7 | 9 a 10 |
| Machava | 3 | 7 | 9 a 10 |
| Infuelene | 3 | 6 | 9 a 10 |
| Total | 9 | 20 | 70 |

Fonte: CMM (Outubro de 2001)

Segundo a DAE/CML, é

*... resultante da satisfatória avaliação que se faz desta acção, e também do trabalho positivo que formadores e activistas têm vindo a efectuar após o curso, que surge a necessidade de dar continuidade ao projecto inicial, com o objectivo de contribuir para a melhoria das condições de vida dos matolenses através de acções de promoção e educação para a saúde.*²⁰⁵

Na *Segunda Fase do Projecto*, que decorreu de 17 de Setembro a 11 de Outubro de 2001, estiveram envolvidas 103 pessoas no total, 20 formadores e 83 activistas, (sendo que, entre estes últimos, nem todos tinham formação prévia), com o objectivo de as avaliar/capacitar em educação sanitária e na problemática das DTS, SIDA, sexualidade e planeamento familiar.

O investimento efectuado pela CML na implementação do projecto, em 2000 e 2001, pode ser assim observado:

²⁰⁴ Os activistas são: estudantes, elementos de ONG (AMETRAMO, OMM, OJM), elementos das Comissões Religiosas e elementos da Comunidade. No início do projecto, cada activista iria trabalhar de acordo com a sua disponibilidade, estando previstas, no mínimo, 4 palestras por mês, recebendo como estímulo 30 USD mensais. Os formadores eram constituídos por: 9 Técnicos da Educação, 9 Técnicos da Saúde e 2 Técnicos do Município da Matola. A estes estava destinada uma verba de 100 USD mensais. Fonte: CMM, Núcleo de Projecto de Saúde para a Matola, 9 de Março de 2001.

²⁰⁵ Projectos para 2001 – Geminação Loures Matola. As acções efectuadas em 2000 foram apresentadas publicamente no II Encontro “A Saúde, a Educação e a Educação para a Saúde”, promovido pela ASP em Maputo, de 16 a 21 de Abril de 2001. Fonte: DAE/CML.

Quadro 15 – Investimento total efectuado em euros pela CML em 2000 e 2001 na implementação do projecto “Saúde para a Matola”
(em Euros)

| Anos | 2000 | 2001 |
|--------------|------------|-----------|
| Investimento | 28.735,92 | 48.779,14 |
| Total | 126.065,86 | 55.312,00 |

Fonte: Elaborado pelo autor cruzando dados fornecidos pela DAE/CML

O Quadro 15 dá-nos a importância relativa do projecto “Saúde para a Matola” no conjunto dos investimentos efectuados pela Autarquia de Loures, no âmbito da cooperação com a sua congénere da Matola. Em 2000 e 2001, esse investimento passa de 23 para 88% do total do investimento efectuado, respectivamente. Ou seja, a implementação deste projecto representa, em 2001, quase todo o esforço de cooperação produzido por Loures, na Matola. Interessa, por isso, avaliar o grau de sucesso do mesmo.

6.2.2 – Avaliação – Um primeiro passo para uma nova cooperação

Apesar do impacto positivo da acção no seio da comunidade, *que se manifesta pelo interesse e solicitação da população para a intensificação das palestras no campo*, o grupo de activistas enfrenta grandes dificuldades na realização das suas actividades, devido à *falta de incentivos*.²⁰⁶ De facto, a *falta de estímulos* parece ser o maior entrave ao normal desenrolar do projecto, já que a maior parte dos activistas formados são estudantes (jovens), não tendo, por isso, meios para prosseguir com as actividades, dado que estas acarretam despesas inabarcáveis.²⁰⁷ A desistência de alguns activistas é

²⁰⁶ Dados do CMM, Informação sobre o Projecto Saúde para a Matola (29/10/2001).

²⁰⁷ Não poderemos compreender esta desistência por parte dos *activistas* devido à *falta de estímulos*, como se tratasse de mais um motivo de desconfiança e de pessimismo relativamente à implementação deste tipo de projectos, mas sim como um estímulo para fazer do *combate à pobreza* a principal razão de ser da cooperação, nomeadamente da CIM, num contexto como o de Moçambique, em que ter emprego e salário constitui um privilégio de apenas alguns.

unanimemente apontada como um dos factores mais negativos, visto que tal facto contribuiu para a redução do número de palestras dadas pelos formadores nos bairros.

Outros problemas que os activistas enfrentam são, p.e., a falta *do material educativo* e a *falta de recursos financeiros para a multiplicação e aquisição de preservativos a fim de serem distribuídos durante as palestras*.²⁰⁸

A Direcção Distrital da Saúde (DDS) *lamentou o facto de não ter recebido as grelhas de avaliação* para correcção dos erros e acompanhamento das actividades realizadas pelos formadores, facto que contribuiu para a *não disponibilização do material educativo*. A DDS lamenta também o facto de *o pessoal da saúde não ter sido afectado em função das suas áreas de trabalho*.²⁰⁹

Os formadores, apontam, por sua vez, várias incongruências no desenrolar do projecto, que se prendem fundamentalmente com:

- A ausência de coordenação e a falta de responsabilidade de alguns formadores (*prometem coisas em troca do trabalho*);
- Uma avaliação menos conseguida por parte *dos portugueses*, dado que *deixaram dinheiro para o projecto, mas não explicaram aos activistas o destino daquele valor*;
- Um desconhecimento relativamente às verbas empregues ou por atribuir.²¹⁰

O CMM aponta como principal factor negativo, *o aproveitamento das várias ONG a trabalhar no terreno*, que seduzem (a troco de remuneração) os activistas, bem como os formadores a *abandonarem* o projecto. Estas organizações aproveitam o trabalho de formação efectuado no âmbito do “Saúde para a Matola” e *resgatam activistas/formadores para as suas fileiras*.²¹¹ Daqui se conclui que, muitas vezes, neste tipo de projectos, o mundo das ONG nem sempre se pauta pela mesma ética, em toda a parte. No entanto, tal só se verifica, porque, por um lado, a situação de pobreza e

²⁰⁸ Dados do CMM, Informação sobre o Projecto Saúde para a Matola (29/10/2001).

²⁰⁹ Dados contidos no Relatório de Avaliação da Primeira Fase do projecto de Saúde para a Matola, CMM (17/09/2001).

²¹⁰ Em encontro realizado com os formadores na Escola Primária de Tunduru (10/05/02).

²¹¹ Entrevista ao técnico da Área da Saúde, Rogério Sambo, no dia 06/03/03.

contingência das *comunidades-alvo* fá-las manifestar este tipo comportamento, fenómeno que não nos cabe aqui analisar; e, por outro lado, as entidades envolvidas nos projectos, ou não têm capacidades para responder ao solicitado (os receptores), ou não têm um verdadeiro conhecimento do terreno que lhes permita prever estes *desvios* ao inicialmente projectado (os doadores), que, no nosso entender, apenas traduzem as diferentes modalidades de apropriação de dinâmicas exogenamente implementadas, por parte das comunidades receptoras.

Para a CML, é dado como exemplo negativo o facto de não ter recebido todas as grelhas de avaliação previstas e que permitiriam uma melhor monitorização do projecto. Porém, a avaliação do projecto “Saúde para a Matola” é, no geral, muito positiva, embora com algumas dificuldades, tidas como *normais* e, ao mesmo tempo, como estímulo para uma melhor concepção/implementação de projectos futuros. O envolvimento da comunidade é tido como um factor determinante na concepção/implementação deste projecto:

*Esta cadeia de conhecimentos é essencial para que um projecto de cooperação seja eficaz e traga resultados duradouros ao município beneficiário.*²¹²

Da cooperação Loures/Matola na área da saúde, resulta que, e nas palavras de Marlene Valente, técnica da área de cooperação da CML, *dá mais frutos trabalhar directamente com a comunidade.*²¹³ As razões prendem-se, fundamentalmente, com algumas debilidades das estruturas municipais locais que, devido a insuficiências várias (serviços e estrutura muito recentes, falta de agilidade, inoperância, burocracia, dificuldades de relacionamento com outras instituições locais), têm tendência a fechar-se e/ou a dificultar as operações em curso.

²¹² Reis, Maria in “Geminção autárquica – A cooperação que dá frutos”; Revista Moçambique, Câmara de Comércio Portugal Moçambique, nº33, Set. 2002, pp. 23-25.

²¹³ Em entrevista, na CML, no dia 03/07/03.

Deste modo, da avaliação feita pela CML aos projectos de cooperação com o CMM, nomeadamente o projecto supracitado, decorre a *necessidade de fazer parcerias com outras entidades no terreno para dar continuidade ao projecto*.²¹⁴ Não só para efeitos de continuidade, mas sobretudo para efeitos da sua sustentabilidade, dado que há *necessidade de um maior financiamento dos projectos*.²¹⁵

A parceria com ONG portuguesas (e locais) na concepção e execução dos projectos é, na nossa opinião, uma das vias a seguir com maior atenção por parte das autarquias envolvidas na CIM, nomeadamente as que consideramos neste estudo.²¹⁶ A colaboração com a ASP, no projecto da Matola, é disso um exemplo:

*... os projectos propriamente ditos são executados por uma organização à margem da autarquia. Uma vez que (...) o protocolo diz respeito ao desenvolvimento de acções que visam «a prevenção das doenças de transmissão sexual e SIDA, as doenças transmissíveis mais prevalentes: malária, tuberculose, diarreias e cólera; a prevenção da gravidez na adolescência e a informação sobre sexualidade e contraceção», a autarquia trabalha com a Associação «Saúde em Português» (...) o trabalho começou a ser feito antes da assinatura do protocolo [Março de 2002]*²¹⁷

Nas palavras de Marlene Valente, *a Câmara perde a liderança, mas os projectos ganham outra dinâmica, dada a maior experiência das ONG no terreno e a possibilidade que estas têm de aceder a financiamento comunitário (ou outro)*. Este tipo de parceria integrada tem, a nosso ver, como principal vantagem a possibilidade de diminuir o desperdício de recursos e levar para a frente projectos de maior duração (p.e. 3 anos), projectos estruturantes e estruturados, ou seja, projectos com *princípio, meio e fim*.²¹⁸

Deste modo, estes testemunhos, revelam-nos que, na globalidade, a implementação do projecto foi positiva. Por um lado, houve grande receptividade da

²¹⁴ Idem.

²¹⁵ Idem.

²¹⁶ A CML tem projectos com o Município do Maio (Cabo Verde), em colaboração com o Instituto Marquês de Valle-Flôr, uma ONGD portuguesa.

²¹⁷ Reis, Maria in “Geminação autárquica – A cooperação que dá frutos”; Revista Moçambique, Câmara de Comércio Portugal Moçambique, n°33, Set. 2002, pp. 23-25

²¹⁸ Em entrevista, na CML, no dia 03/07/03.

população-alvo. Por outro lado, as dificuldades de ordem logística, tanto para formandos como formadores, e *não ultrapassáveis pelo Conselho Municipal da Matola*, segundo a DAE/CML (2000), foram compensadas por um esforço muito afirmativo por parte das várias autoridades locais envolvidas (CMM, direcções distritais de Saúde e de Educação).²¹⁹

Sem dúvida que este processo constitui um primeiro passo para dar sentido à palavra *cooperação*, a partir do momento em que ele ultrapassa o tradicional esquema de doador *versus* receptor, para propor um modelo integrado e participativo (porque integra as diferentes partes/parceiros e promove a sua real participação) da cooperação descentralizada, tal como está consagrado nos *Objectivos de Desenvolvimento do Milénio*.

²¹⁹ Este tipo de intervenção tem tido continuidade no Distrito da Matola, já não por intermédio da CML, que suspendeu as suas actividades, mas através da acção da ONG Médicos do Mundo, em parceria com outras entidades. A MDM iniciou o seu trabalho na Matola em 2000, tendo implementado dois projectos neste distrito no âmbito da educação para a saúde e formação de profissionais sanitários. Ver projectos “Cuidados Domiciliários para Pessoas Portadoras de HIV/SIDA” (Fevereiro de 2003 a Fevereiro de 2005) e “Educação para a Saúde e Formação Técnica Contínua no Distrito da Matola” (Janeiro de 2003 a Janeiro de 2004), nas páginas do *site* desta ONG, <http://www.medicosdomundo.pt>, respectivamente: http://www.legrand-portugal.com/mdm/ASP/project_detail.asp?ID=21 <http://www.legrand-portugal.com/mdm/ASP/project-detail.asp?ID=45>

QUARTA PARTE – COOPERAR DA COMUNIDADE PARA A COMUNIDADE

CAPÍTULO 7 – Novas vias para uma cooperação mais alargada e eficaz

A grande interrogação do mundo hoje em dia já não é ter com que alimentar as pessoas, porque não faltam alimentos (muitas vezes os problemas são de organização e transporte), mas aquilo que se pode fazer com as pessoas. O que é que se deve fazer com estes muitos milhões de pessoas no mundo? Com as suas energias desaproveitadas? Com a força que possuem, mas de que ninguém parece precisar? Qual o lugar que elas ocupam na grande família da humanidade? O lugar de membros de pleno direito? Parentes pobres? Visitas incómodas? Kapuscinski, Ryszard²²⁰

7.1 – A Sociedade Civil em Moçambique: as ONG

7.1.1 – O papel das ONG no processo de Desenvolvimento

No seguimento da nossa abordagem ao desenvolvimento (que entendemos como humano, sustentável e participativo) defendemos duas verdades indesmentíveis: as de que este depende, não só da interacção entre o Estado e a sociedade, mas também da forma como os diferentes actores envolvidos nele participam. Verdades estas, relembradas nomeadamente por Fidelx Pius Kulipossa:

Effective governmental performance for economic development depends in part on the degree and character of the interaction between the state and society. And the way in which local state and informal institutions and local communities participate in solving their own problems and meeting their own needs plays a key role in promoting socio-economic development.²²¹

²²⁰ Kapuscinski, Ryszard (trad.) (2001): Ébano – Febre Africana; Colecção: Campo da Actualidade – 39, Campo das Letras (2ª ed.): Porto, p. 309

²²¹ Kulipossa, Fidelx Pius (1998): An African framework for debate on governance: reflections on the Mozambican experience, in Hollands & Ansell, eds., 1998, p. 44.

Neste sentido, a multiplicação de ONG é vista como a chave para a criação de uma sociedade civil que possa promover o desenvolvimento económico, tornando o Estado mais *responsável (accountable) e interessado (responsive)*.²²²

Desta forma, e segundo afirma David Sogge, *as ONG serviram sempre como consciência colectiva e como um veículo para a participação directa e bem próxima dos cidadãos, em todas as áreas que afectam as nossas vidas*. O autor aponta ainda três certezas: *que estes grupos estão mais próximos das pessoas, que sabem o que é preciso e que têm a credibilidade que o Governo nem sempre tem*.²²³

A importância das ONG cresce, à medida que grande parte delas passa sucessivamente a secundar a doutrina da *consciencialização* ou *empowerment* da sociedade civil, que constitui, nas palavras de J. Clark, uma *combinação de educação política, organização social e desenvolvimento na base*.²²⁴

As ONG vêm, deste modo, enriquecer o debate e as práticas do desenvolvimento, encarado não apenas como um processo económico, mas também social e político. As ONG inscrevem-se, por isso, e preferencialmente, no paradigma organizacional e comportamental do conceito de desenvolvimento, direccionado para as instituições e grupos sociais por meio das quais as actividades de desenvolvimento se desenrolam.²²⁵

Ou seja, fazem o fornecimento directo de serviços ou actividades de empowerment para um grupo de beneficiários pobres e não contemplados pelos serviços governamentais. A

²²² Definimos a sociedade civil como: *uma arena onde um conjunto de movimentos sociais e organizações cívicas provenientes de todas as classes tentam constituir-se numa unidade, com disposições várias de maneira a que estes possam expressar-se e avançar no sentido dos seus interesses*. Drah, K., 1995:18, citado por Steyler, et al., *State – civil society relations in South Africa: towards a model of good governance*, in Hollands & Ansell, eds., 1998: 120 (trad. livre).

²²³ Sogge, David, et al. (ed.) (s.d.): *Compassion and Calculation. The Business of Private Foreign Aid*; Pluto Press: London, Chicago, p. 1

²²⁴ Citado por Alves, 1996, p. 48.

²²⁵ O outro paradigma é o económico, privilegiado pelos doadores, e que centra a sua acção numa concepção de “modernização”, em que o subdesenvolvimento é ultrapassado por meio da transferência de tecnologia e de capital. in Alves (ob. cit., p. 51).

sua contribuição pode, assim, não ter reflexo directo nas taxas de crescimento económico do país em que actua (Alves, 1996:52).

Segundo Alves, *as propostas das ONG enquadram-se noutra concepção de desenvolvimento [diferente da da tradição keynesiana, assente na transferência de capital e no papel primordial do governo]: desenvolvimento alternativo, desenvolvimento centrado nas pessoas, contra-desenvolvimento, desenvolvimento participado, eco-desenvolvimento* (Ibid.).

Retomando a ideia de *empowerment*, associada à da participação, a interpretação do desenvolvimento que melhor se enquadra nas práticas das ONG acentua o potencial humano e as capacidades da população no contexto das relações com outros grupos sociais.

A participação é pois realizada a nível individual ou de grupo, no mercado, no sistema político, ou em comunidades de cariz diverso e pressupõe a consciencialização ou “empowerment” dos indivíduos, isto é, o livre acesso à tomada de decisão a todos os níveis, incluindo o político. (Ibid.:55)

As ONG podem contribuir de forma significativa na construção e exercício do processo democrático e de participação cívica, pois muitas delas procuram incorporar os princípios da cultura democrática nas suas próprias estruturas. Porém, como alerta Schneider:

As ONG podem desempenhar um papel extremamente importante no processo de empowerment. (...) Porém, esse papel torna-se ambivalente quando exposto ao campo minado da política, sendo que só com alguma coragem e ingenuidade se pode sair de situações de risco, dado que a atribuição de poder (empowering) aos pobres enfrenta a resistência da elite. (Schneider, 1999: 18)

Finalmente, e segundo Kulipossa, a cooperação internacional pode ter um papel activo no apoio ao desenvolvimento da sociedade civil (moçambicana), como forma de melhorar a governação (e a participação) e promover o desenvolvimento económico:

Specifically, foreign donor agencies in Africa – and in Mozambique in particular – are supporting the development of civil society, in the belief that

*it will lead to improved «governance» and provide a platform for promoting economic development.*²²⁶

No entanto, como alerta Christian Pippan, quando esse apoio visa a promoção da participação das populações no processo de desenvolvimento e, conseqüentemente, o estabelecimento de um quadro legal que permita essa mesma participação, mas a um nível internacional, os obstáculos são muitos:

*To be successful, this process has to be accompanied by the creation of national constitutional orders conducive to democratisation, decentralisation and popular participation.*²²⁷

7.1.2 – A emergência de ONG em Moçambique

O surgimento de movimentos associativos do tipo ONG foi asfiziado pela repressão do regime colonial e, posteriormente pela filosofia política e modelo de governação estatal que vigorou no primeiro decénio do pós-independência. Por Carlos Fumo, “ONG moçambicanas: sua identidade e papel no desenvolvimento do país”²²⁸

A emergência em Moçambique de ONG para preencherem o espaço entre o Estado e a Sociedade Civil e se constituírem como alternativa na solução dos problemas sociais, resulta de uma reorganização da economia moçambicana que alterou a natureza e a estrutura da sociedade, bem como das alterações na conjuntura política internacional. Segundo afirmam Ginja e Schwarz:

As reformas políticas introduzidas no sistema de governação que, entre outros aspectos, promovem as forças de mercado e iniciativas privadas, terão concorrido para este florescer do movimento das ONG. Por outro lado, as debilidades prevaletentes nas instituições governamentais ao nível da implementação de programas de desenvolvimento, têm contribuído para uma vontade de participação social dos cidadãos, já não como meros objectos, mas sim como agentes activos do próprio desenvolvimento, ou seja, donos do seu próprio destino. (Ginja e Schwarz, 1997:18)

²²⁶ Kulipossa, Fidelx Pius (ob. cit.).

²²⁷ Pippan, Christian (1998): A donor view: the EU, development, co-operation and the non-state sector”, in Hollands & Ansell, eds., 1998, p. 150.

²²⁸ Monteiro, Ana e José, Alexandrino (eds.) (1995): Faces e contra faces da identidade civil moçambicana; Colecção Nosso Chão n°5, 1ª ed., Maputo

Embora a Cruz Vermelha de Moçambique seja considerada por muitos a primeira ONG nacional após a independência, destacando-se, a partir de 1981, no auxílio das populações vítimas da guerra, é a partir de 1987, com a introdução do PRE, que se inicia esse mesmo processo de emergência – embora lento – das ONG nacionais.

Quanto às ONG estrangeiras, a sua entrada em Moçambique começara já em 1983, *depois de vencidas as resistências até aí colocadas pelo Governo moçambicano* (Dionízio, 1998:81). Segundo Yussuf Adam, em 1980, actuavam 7 ONG, aumentando para 40 em 1983, 70 em 1985, 110 em 1989, 120 em 1991 e 125 em 1992. Entre 1994 e 1996, estavam identificadas cerca de 180 ONG.²²⁹

Podem-se apontar os seguintes factores para o aumento da presença de ONG estrangeiras em Moçambique:

- i) De ordem política e económica, reconhecimento da necessidade da ajuda externa e falta de controlo da situação por parte do Governo moçambicano;
- ii) De ordem política nos países de proveniência destas organizações, que passaram a privilegiar as ONG como agentes executores da ajuda de emergência;
- iii) Por razões humanitárias;
- iv) De ordem religiosa, dando continuidade a uma tradição antiga de intervenção destas organizações;
- v) Decorrentes dos novos factores presentes no novo paradigma de desenvolvimento, nomeadamente, ecologia, participação dos grupos mais desfavorecidos e género.²³⁰

Da pressão para que estas trabalhassem com, ou através, de organizações locais, começaram a surgir parcerias ou foram criadas ONG locais, que, na maior parte dos casos, eram simples *empreiteiros domésticos a trabalharem para as agências internacionais*.²³¹

A aprovação da Constituição de 1990, ao proclamar o multipartidarismo, a liberdade de expressão e de opinião, e, sobretudo, a implementação do Acordo Geral de

²²⁹ Dionízio, 1998, p. 81

²³⁰ Idem.

²³¹ Ngomane, Benedito, “A realidade das Organizações não Governamentais moçambicanas”, in FORUM DC, n.º 3, Outubro – Dezembro 2002, IMVF/OIKOS, pp.17-19

Paz e a convocação de eleições gerais para 1994, vieram dar um impulso decisivo e acelerar o incremento do fenómeno das ONG em Moçambique.

À partida, torna-se extremamente complexa a tentativa de traçar o cenário das ONG moçambicanas, dado que existe alguma indefinição entre realidades diferentes mas que se aproximam, caso das *associações*, os *movimentos*, as *ligas* e os *grupos*; ou que nada têm que ver, ao espírito da lei vigente, com fins altruístas, i.e. os operadores do sector informal da economia, os pequenos empresários, *et cetera*.²³²

Segundo dados da LINK, foram identificadas 190 ONG (que se dedicam a apoiar os mais desfavorecidos), entre 1994 e 1996 (Dionízio, 1998: 84). O não reconhecimento oficial de algumas ONG moçambicanas e a reduzida divulgação das suas actividades explicam as dificuldades encontradas por diferentes autores para chegarem a um consenso sobre o número exacto.

No entanto, em termos de objectivos, fins e linhas de acção, as ONG moçambicanas, que trabalham verdadeiramente para o e o bem-estar da população, concordam num ponto, comum a toda a sociedade moçambicana: a erradicação da pobreza nas suas várias dimensões e o desenvolvimento económico e social do país são os seus principais objectivos.

Segundo Oppenheimer e Raposo, as áreas de intervenção das ONG, no seu papel fundamental de combate à pobreza, *cobrem um vasto espectro*: distribuição de produtos alimentares e roupa aos doentes, deficientes, mulheres sós com crianças (em particular pelas organizações religiosas); reintegração social de crianças vítimas da guerra; bolsas para a educação básica de crianças de «famílias mais necessitadas», apoio aos centros educacionais promotores de formação profissional de desempregados, jovens e mulheres, educação para adultos, educação em saúde (sanitária, preventiva,

²³² Lei n.º 8/91 (Assembleia da República) de 18 de Julho, que regula o direito à livre associação.

reprodutiva); educação cívica e defesa dos direitos dos idosos, das mulheres, das crianças e dos deficientes; recuperação/construção de edifícios destinados aos serviços sociais (escolas, centros de saúde), de fontanários e de estradas, saneamento básico; fornecimento de *micro-crédito* em espécie (Oppenheimer e Raposo, 2002:96)²³³

Por outro lado, apesar da actuação das ONG moçambicanas incidir de forma homogénea em todo o país, constata-se também que a maior parte das suas representações encontram-se localizadas em Maputo, seguindo-se Nampula e Zambézia. Nas palavras de Vitória Ginja, citada por Sandra Dionízio, *a distribuição geográfica não obedece a critérios de densidade populacional ou ao grau de desenvolvimento regional*, sendo que esta maior concentração das representações em Maputo se deve à *facilidade de oficialização, proximidade das fontes de financiamento e de acesso à informação e ao apego dos quadros à vida urbana*, acrescenta a segunda (Ibid.:91).

7.1.3 – Constrangimentos e desafios das ONG moçambicanas

Durante a última década, apesar das consensuais críticas de que muitas das ONG moçambicanas *trabalham apenas para o seu próprio bem-estar* e que têm *dificuldades para manterem a independência*, deram-se algumas mudanças importantes com vista à consolidação e crescimento qualitativo deste fenómeno de intervenção na sociedade. Por um lado, muitas das ONG tornaram-se importantes grupos de pressão, ao nível externo e interno (p.e. Grupo Moçambicano da Dívida). Por outro lado, há agora maior abertura *para acolher no âmbito da Sociedade Civil a intervenção dos chefes tradicionais, líderes espirituais ou religiosos, líderes comunitários, sindicalistas e outras pessoas influentes*.²³⁴ Como afirma Ana Piedade Monteiro:

²³³ Os autores referem-se às ONG que actuam na Cidade de Maputo.

²³⁴ Idem.

*A proliferação das ONG nacionais não significa ainda a consolidação das mesmas, no respeitante às suas estruturas e práticas. São criadas oportunidades para a canalização de recursos financeiros destinados a iniciativas de base, as quais, gradualmente, pretendem fortalecer as estruturas locais e regionais... a execução dos projectos através das ONG nacionais permite, à priori, uma maior participação das comunidades, que poderão visar, em última instância, o desenvolvimento sustentável.*²³⁵

O maior problema que se coloca às ONG moçambicanas é, sem dúvida, a sua sustentabilidade, o que requer enorme ponderação aquando da concepção e desenvolvimento de programas e projectos:

A sustentabilidade como problema põe-se nos seguintes termos, as ONG moçambicanas, maioritariamente financiadas ou por uma ONG estrangeira ou por um doador, querem assegurar que algo sobreviva depois da saída destes. Por outro lado, as ONG estrangeiras e os doadores necessitam de resultados rápidos e claros para mostrarem aos seus financiadores, e sabem que ninguém há-de voltar para verificar a permanência de qualquer coisa daqui a dois anos. Ngomane, Benedito (cit.)

O facto das ONG nacionais actuarem maioritariamente no contexto da pobreza absoluta, sobretudo na área social e na saúde, dificulta ainda mais a sua sustentabilidade. Muitas dos membros das ONG *vivem em condições de pobreza e para estes, as organizações são tidas como fontes de emprego e de sobrevivência.*²³⁶

Dado que a sustentabilidade das ONG moçambicanas não pode depender, nem dos seus membros, devido às fragilidades intrínsecas destes, nem dos doadores porque a sua intervenção não é permanente, nem do apoio do Estado, porque este não tem recursos para tal, o cenário não se avizinha favorável à sobrevivência de tantas organizações. Um dos meios encontrados para, pelo menos, discutir esta e outras questões relevantes das ONG moçambicanas, foi a criação de plataformas, sendo a LINK – Plataforma de ONG a principal.²³⁷

²³⁵ “ONG’s em Moçambique: um olhar sobre os contextos do local ao global – breves interrogações”, in Monteiro, Ana e José, Alexandrino (ob. cit.)

²³⁶ Ngomane, Benedito, ob. cit.

²³⁷ A LINK é o principal fórum de ONG nacionais e estrangeiras. Foi fundada em 1993, após a conclusão do processo de Paz. Para alguns, nasceu de uma tentativa do MNEC de controlar todas as ONG, incluindo as nacionais, e também por imposição dos doadores que viam na sua criação uma necessidade. Actualmente, congrega perto de 250 membros, dos quais 140 são nacionais.

Em 2002, a Assembleia-Geral da LINK aprovou a Nova Plataforma da sociedade civil que *integra de forma dinâmica e multicultural todos os seus actores e beneficiários, em prol da paz, da unidade nacional e do aprofundamento da democracia.*²³⁸

Para concretizar a Nova Plataforma da sociedade civil a LINK entende como sociedade civil as organizações populares, associações voluntárias, clubes, grupos de interesse ou auto-ajuda, entidades religiosas, órgãos representativos das ONG, fundações, líderes espirituais, religiosos, sindicalistas e movimentos sociais que podem ser formais ou informais, mas que não fazem parte do Governo ou partidos políticos e não têm fins lucrativos. Ngomane, Benedito²³⁹

Por outro lado, Carlos Roque, sobre a sociedade civil moçambicana, em geral, e as ONG, em particular, afirma existirem, por um lado, disparidades regionais e pressões externas e, por outro lado, uma preocupação crescente em trabalhar com as ONG que se envolvam seriamente na participação comunitária:

1. *There is a movement of association in Mozambique even though it is slightly different in each region of the country (...);*
2. *There is external pressure from both donors and government leading to the emergence of provincial forums. Thus it is necessary to balance the external pressure and the interests of the province and of the NGOs so that the existence and emergence of the NGOs is not endangered or harmed;*
3. *There is a preoccupation in beginning to select NGOs that work seriously in developing the communities of base (...).*²⁴⁰

As observações anteriores levam-nos a pensar que um longo caminho resta a percorrer para melhorar o papel das ONG (nacionais e estrangeiras) no desenvolvimento de Moçambique. Este papel tem sido, fundamentalmente, de complementariedade de algumas funções do Estado, desempenhado sobretudo pelas ONG nacionais, dado que as estrangeiras assumem (ou deviam assumir) outros papéis:

... preconiza-se a alteração das estratégias das ONG estrangeiras (...) para assumirem outros papéis, como o apoio financeiro e técnico às ONG nacionais; estas, por sua vez, devem apoiar o desenvolvimento das

²³⁸ Ngomane, Benedito, cit.

²³⁹ Idem.

²⁴⁰ Roque, Carlos (1998): Mozambique: the growth of civil society organisations, in Hollands & Ansell, eds., 1998: 181.

organizações locais, por se encontrarem mais próximas das populações. (...) as ONG estrangeiras podem ter um papel importante no apoio técnico às estruturas centrais e locais do Estado, e as ONG nacionais devem coordenar as suas actividades com aquele, numa base de complementariedade. (Dionízio, 1998:138)²⁴¹

Com efeito, essa complementariedade traduz-se, principalmente, *na construção de infra-estruturas sociais que garantam o acesso à saúde, à educação e água potável. (Ibid.).* No entanto, há quem entenda que essa mesma complementariedade deve ser aprofundada. O desenvolvimento sustentado de Moçambique *requer formas adequadas de articulação entre as ONG nacionais e estrangeiras, entre estas e a organizações locais, e entre as organizações da sociedade civil em geral e o Estado. (Ibid.)* A este, por sua vez, cabe *um papel de fiscalizador das actividades das ONG e a tarefa de criar um quadro propício à intervenção das ONG. (Ibid.),* mesmo num contexto em que o diálogo entre as duas partes nem sempre é o mais conseguido.²⁴²

A estratégia de governação em Moçambique preconiza a colaboração e a articulação do Estado com as ONG na adopção e implementação de abordagens inovativas na solução dos problemas sociais. (...) para se fazer uso mais eficaz e eficiente dos recursos disponíveis com vista a melhorar o bem-estar dos grupos mais vulneráveis. Isto não significa que o Estado terá de controlar directamente a actividade desenvolvida pelas ONG, mas de uma forma concertada, haver uma complementariedade nas acções. in Relatório Nacional sobre Desenvolvimento Social, 1995

A este propósito, Leonardo Simão, Ministro dos Negócios Estrangeiros e Cooperação, em 1998, descreve, assim, os diferentes papéis que cabem aos diversos sectores da sociedade:

²⁴¹ *Segundo o novo paradigma de desenvolvimento, preconiza-se que as ONG estrangeiras passem de simples implementação directa de projectos (principalmente, construção de infra-estruturas), para um papel de “catalizadores” ou “facilitadores”, criando condições para uma “boa governação” ao nível local (...) através de: criação de sistemas que permitam às populações participar nas decisões locais; desenvolvimento de ONG nacionais e organizações locais; apoio às populações no sentido de estas obterem as informações necessárias à tomada de decisão e à negociação com o poder local (...) o apoio das ONG estrangeiras [às nacionais] passaria por: desenvolvimento de projectos que visam o reforço da capacidade técnica e organizativa das ONG nacionais e concessão de recursos financeiros (...) na base de uma parceria, através da qual seriam transferidas capacidades, conhecimentos e recursos financeiros, das ONG estrangeiras para as nacionais, de forma a estas tornarem-se autónomas e independentes. (Dionízio, 1998:136-137). Ver também: Raposo e Ribeiro, 2002: 57-64.*

²⁴² Isabel Raposo defende um *reequilíbrio entre os três eixos – Estado (descentralizado), economia de proximidade ou solidária e mercado – que se impõem com maioria de razão nas regiões do mundo onde a precariedade e a desigualdade são mais flagrantes (Ibid.:63).*

*The state creates an enabling environment conducive to the formation, growth and involvement of civil society organizations in sustainable development. Civil society mobilizes groups and resources to participate in economic, social and political activities and can facilitate constructive interaction with state agencies with the support of the international community and civil society internationally. The private sector is claiming more responsibility for creating jobs and income for nations, yet must not sacrifice accountability to governments and civil society, especially in the face of the negative influences resulting from globalization.*²⁴³

Nesse sentido, num relatório da *Austral Consultoria*, são feitas, precisamente, algumas recomendações para melhorar o diálogo entre o Governo e as ONG de Moçambique, nomeadamente que: *o Governo deve continuar a apoiar e a promover um debate profundo entre as ONG e o Governo focalizado nas políticas e no papel potencial de cada actor; as ONG internacionais e as Agências Doadoras têm um papel importante a desempenhar no apoio e desenvolvimento deste relacionamento, através da sua contribuição para o processo de consensus building, apoio técnico e financeiro, partnership building, avaliação e monitorização; e, finalmente, deve ser feito um estudo no sentido de se criar no futuro, num processo de consensus building e de aceitação pelas duas partes, de uma instituição para troca de informações e para um relacionamento entre as ONG nacionais e o Governo.*²⁴⁴

Por fim, consideramos pertinente a opinião de Álvaro Casimiro, coordenador da LINK – Fórum de ONG, representando o lado da sociedade civil *organizada*, que considera como grandes desafios que se avizinham para a sociedade civil moçambicana: *a construção de uma nova plataforma da Sociedade Civil numa base mais ampla, não só com as ONG, mas também, com as lideranças comunitárias, as confissões religiosas, os sindicatos, agremiações culturais e desportivas, movimentos estudantis e movimentos cívicos; a construção de uma agenda com base mais alargada; o*

²⁴³ Simão, Leonardo, (1998): Towards Local Governance and Local Development; in Hollands & Ansell, eds., 1998, p. 12

²⁴⁴ in Austral Consultoria e Projectos, Lda., Final Report: Dialogue on the Relationship between National NGOs & the Government in Mozambique, December 1999. Sobre este assunto, ver também: Comunidade Europeia (2001): Promoting the involvement of Civil Society Actors in the programming of EU-aid to Mozambique, PRECOD, EC – Support Programme for Decentralised Co-operation, May 2001.

*reconhecimento de uma visão própria da sociedade civil, de modo a ultrapassar o síndrome do descartável ou a prostituição das ONG, em que estas mudam conforme o projecto; uma reprodução da ONG europeia; uma maior independência (a sociedade civil não tem que ser poder nem oposição); a construção de uma cultura democrática (promoção de uma sociedade civil mais interveniente; promoção de uma administração pública mais eficaz; promoção do princípio da boa governação); o reforço da relação com os municípios em projectos comunitários (transmissão de know-how); a aproximação entre o rural e o urbano; e, um financiamento mais tranquilo.*²⁴⁵

7.2 – Outra Cooperação / Outro Desenvolvimento

7.2.1 – Os projectos comunitários de desenvolvimento local: um novo espaço para a CIM

*We believe strongly that popular participation is, in essence, the empowerment of the people to effectively involve themselves in creating the structures and in designing policies and programmes that serve the interests of all as well as to effectively contribute to the development process and share equitably in its benefits. The Arusha Declaration, 16 February 1990*²⁴⁶

Segundo afirma Bernhard Weimer

*As formas descentralizadas de governação, de administração e de participação, em conjunto com o desenvolvimento económico local podem ser vistos como o núcleo de um novo paradigma de desenvolvimento, que poderá emergir da profunda crise das sociedades e dos estados em África, e das falhas, distorções e caos deixados pela dinâmica da globalização, sob a forma de ajustamento estrutural.*²⁴⁷

²⁴⁵ Em entrevista no dia 11/03/03, na sede desta organização, em Maputo. Acrescente-se, ainda, como Kulipossa traça a agenda dos próximos anos para as ONG em Moçambique: *The search for cultural revitalisation of African (Mozambican) forms of social organisation; A critical approach to the definition and discussion of traditional society and its institutions, and their articulation with state institutions; A critical approach to the definition and discussion of civil society in the Mozambican context; The relationship between institutions of civil society and state institutions; The relationship between civil society and the political process; The conditions which will enable civil society to participate in development policy processes; The promotion of capacity building for development; and The dimensions of capacity building on the micro/internal constitutional orders and the response of those practically and actively involved in the development process* (ob. cit.:63).

²⁴⁶ Citada por Ginther, Konrad (1998): Participatory and action research: lessons from the methodology, in Hollands & Ansell, eds., 1998:22.

²⁴⁷ Weimer, Bernhard (1998): Some focal issues and strategy for further research, in Hollands & Ansell, eds., 1998, p. 349 (trad. livre).

Na nossa perspectiva, o desenvolvimento começa ao nível mais próximo dos cidadãos. Ou seja, antes de tudo, o desenvolvimento começa por ser uma prática de *desenvolvimento local*, que se integra num todo mais complexo. Este é, todavia, fortemente condicionado pela vontade e pela capacidade dos actores locais:

Quanto mais estes forem capazes de identificar metas específicas possíveis para a sua própria região e instrumentos e recursos para as atingir, mais próximos estão de estratégias vencedoras. Quanto maior for o consenso sobre os objectivos e a coordenação das acções de apoio, mais sucesso terão estas estratégias. (ILO, et al., 2001:16)

Nas palavras de Miguel Portas, o *desenvolvimento local* é:

... bem mais do que ajuda: é a capacidade que pessoas ou comunidades têm de, enfrentando a adversidade do lugar onde vivem, se reencontrarem consigo mesmas e com, o território. (...) são os lugares onde um país começa, onde se inventa e adquire nome de gente. (...) Ele assenta na cooperação, muito mais do que na competitividade. A sua finalidade não é a riqueza nem o poder, mas a satisfação pessoal e a aquisição de confiança pelas comunidades. É um desenvolvimento regido por critérios de êxito diferentes dos que vigoram na civilização em que vivemos. Portas, Miguel, in “Desenvolvimento Local - Onde o país começa”, Vida Mundial n.º 10, Novembro 1998 (Destacável)

O *desenvolvimento local* assenta, pois, na valorização das potencialidades endógenas de um território (região, cidade, bairro, etc.). Em Moçambique, são vários os problemas nos bairros urbanos e peri-urbanos (acessos, saúde básica, água, lixo, ...) e a acção dos municípios é muito fraca na resolução desses mesmos problemas. As pessoas são obrigadas, por isso, a exercer uma cidadania activa, solidária e criativa para melhorar as suas condições de vida. Um pouco por todo o país (embora com mais incidência na Cidade de Maputo e Província de Maputo), assiste-se à proliferação de movimentos, associações, ONG que promovem o desenvolvimento local e trabalham em prol da comunidade em que se inserem.

Face à implacabilidade dos poderes económicos, à cumplicidade ou impotência dos poderes políticos – e rejeitando pretensos determinismos ou inevitabilidades – inúmeras organizações de cidadãos mais conscientes e activos se têm constituído nos últimos anos, a fim de gerar respostas locais viáveis aos problemas crescentemente criados ou agravados, nos territórios,

pelas tendências macroeconómicas dominantes. Melo, Alberto Eduardo Silva
in CIDAC, 1997:24

Na opinião de alguns, torna-se inevitável a necessidade de *criar pressão de baixo para cima*.²⁴⁸ Acima de tudo, *criar novos escalões de poder intermédio e dar atenção e dignidade à autarquia última, que é o cidadão, isolado ou em grupo*, como defende Almeida Santos.²⁴⁹ Ou seja, é necessário: ultrapassar o funcionamento *top-down* e, ao invés, como afirma Albino, *repensar o princípio da subsidiariedade de baixo para cima*, de modo a promover uma verdadeira descentralização de competências ao nível local; e o *princípio da contratualização entre o Estado e a sociedade civil*, a fim de promover a participação dos cidadãos no processo de desenvolvimento.²⁵⁰

Por outro lado, tudo indica que os próprios municípios devem ter um papel dinâmico na *implantação de um modelo que conduza as comunidades a uma participação activa na governação do local onde elas vivem* (Roque e Temgler, 2000:22).²⁵¹

O processo de implantação de uma dinâmica de consciencialização e de trabalho participativo de um município implica, em primeiro lugar, um processo de organização e de estruturação ao nível dos bairros, ou seja ao nível mais próximo dos cidadãos.²⁵²

²⁴⁸ Eng. Rashid (AMDU), em entrevista no dia 29/01/03, em Maputo.

²⁴⁹ Santos, António Almeida in CIDAC, 1997, p. 11. O autor referia-se ao contexto português, mas, no nosso entender, tal aplica-se a qualquer contexto, seja ele de um país desenvolvido ou não.

²⁵⁰ Albino, José Carlos Coelho in CIDAC, 1997:31.

²⁵¹ Segundo Roque e Temgler, a governação, no sentido real e de uma forma pragmática, é: a existência de um clima de entendimento e preocupação constante no seio da comunidade em querer sempre identificar, discutir e buscar soluções mais adequadas para os reais problemas da zona onde vivem.(...) a comunidade ter a liberdade de decidir sobre as prioridades e necessidades daquilo que ela acha urgente de ser resolvido e que a atitude de solução passe primeiro pela utilização de recursos locais disponíveis, tais como: mão-de-obra, materiais e acima de tudo vontade, coragem e espírito colectivo de trabalho (Roque e Temgler, 2000:22).

²⁵² Segundo Roque e Temgler, este processo realiza-se através dos seguintes passos: *identificação dos actores “activos” da sociedade civil; formação de activistas como educadores cívicos dos bairros; levantamento de infra-estruturas, problemas e necessidades dos bairros; criação de bancos de dados; surgimento de Núcleos de Desenvolvimento dos Bairros (NDBs); discussão com as populações dos bairros sobre o reescalonamento de problemas e formas de solução; formação dos NDBs na planificação do desenvolvimento do bairro; diálogo com o Governo Municipal* (Ibid.:23-42). Estes NDBs vêm substituir os antigos Grupos Dinamizadores, estruturas criadas com a independência, com base nas até então existentes, e que se confrontam com as autoridades tradicionais, aumentando assim a confusão

Num contexto, cada vez mais activo e dinâmico, de participação das comunidades no seu próprio desenvolvimento, de pressão sobre os poderes (sobretudo locais), de exercício da *democracia directa* e das pequenas acções para melhoria das condições de vida dos cidadãos, sem dúvida que a própria CIM é obrigada a adaptar-se. A ajuda externa, no seio da cooperação internacional (CIM incluída), parece ter, forçosamente, que deixar de ser, nas palavras da Presidente da Associação Moçambicana de Desenvolvimento Urbano (AMDU):

... um agente desacelerador do desenvolvimento, quebrando ou interrompendo muitos dos saberes locais e, por vezes, sendo até agente corruptor dos valores éticos, profissionais e sociais. Rosário, Maria dos Anjos in CIDAC, 1997:39

Nesse sentido, os grandes desafios que se colocam a todas as associações da sociedade civil em Moçambique são:

Encorajar as iniciativas locais, encorajar a capacidade de discussão do papel, dimensão e tipo de ajuda que nos possam ser interessantes e desenvolver a capacidade de monitorar o encaminhamento e o uso correcto da ajuda. (Ibid.)

Uma relação de cooperação não pode assentar no domínio de uma parte sobre a outra, em que a parte dominada *tem de se aculturar ao dominante para assegurar a continuidade da ajuda exploradora e não piorar a sua situação de necessitado.*²⁵³ O país (ou o município) receptor não deve ser encarado como *um objecto a ser ajudado, que seja motivo da sua própria existência e que esteja grato pela ajuda que recebe*, mas como um *parceiro.*²⁵⁴

Para uma cooperação mais eficaz, no sentido da concretização de projectos com impacto junto da população, parece ser consensual a necessidade de aumentar o grau de participação da comunidade, através do envolvimento da sociedade civil. *A CIM teria*

existente provocada pela coexistência de diferentes lideranças comunitárias. Ver também: Chichava, J. (1999): “Participação Comunitária e Desenvolvimento: O Caso dos Grupos Dinamizadores em Moçambique”; Assembleia Municipal de Maputo: Maputo.

²⁵³ Rosário, Maria dos Anjos (Ibid.:40).

²⁵⁴ Idem.

*mais força se fosse realizada entre bairros, visto que, na maior parte dos casos, o município receptor não tem capacidade de gestão para dirigir os fundos provenientes do exterior.*²⁵⁵

Porém, a participação não se ensina. Para *participar* é necessário, antes de tudo, saber *donde vem, o que é e para onde vai* a comunidade com a qual interagimos:

Quando se chega a uma comunidade e se diz que se vem ensinar participação comunitária ela verifica que isso ela pratica há muito e, se vamos lá ensinar essa participação, é porque esta é outra..., diferente daquela que é a vocação natural e básica das comunidades para a prossecução dos seus objectivos prioritários. Rosário, Maria dos Anjos (Ibid.)

Assim, os diferentes actores intervenientes são chamados a assumir diferentes seguintes papéis. Por um lado, o município receptor tem que se abrir aos representantes das comunidades locais, dar uma informação transparente sobre os recursos e as despesas efectuadas e ter uma intervenção real junto da comunidade; sendo que cabe ao município doador assumir-se como um elo de uma cadeia interligada de diferentes parceiros que actuam em prol de uma determinada comunidade, de modo a tentar resolver problemas em diferentes níveis. Por outro lado, as comunidades poderão vir a aumentar o seu grau de participação e a pressionar os municípios, funcionando como um grupo dinamizador e dinâmico e, ao mesmo tempo, consciente e crítico.

No seguimento do acima exposto, fica explícito que pretendemos com este trabalho demonstrar que uma outra cooperação é possível, se canalizarmos recursos, através da constituição de parcerias várias, para projectos de participação comunitária de desenvolvimento e combate à pobreza, tendo como base um conhecimento profundo das práticas sociais e afectivas das comunidades com que *se coopera*.

Normalmente, o que mais interessa é *o que acontece nos dois ou três anos do projecto mesmo se depois ficamos com um armazém de sucatas abatidas*, não havendo a

²⁵⁵ Eng.º Rashid (AMDU), *idem*.

mínima preocupação com a sua sustentabilidade futura. Porém, tal prática é uma demonstração cabal da ignorância e inoperância dos ditos *desenvolvedores* com um desconhecimento total do *terreno que pisam* e, também, das comunidades, porque se *acomodam no papel de desenvolvidos*.²⁵⁶ Para concluir, recorreremos, uma vez mais, às palavras de Mia Couto, e, colocamo-nos na pele de moçambicanos, na árdua tarefa da sobrevivência/desenvolvimento:

*A nossa única saída é continuar o difícil e longo caminho de conquistar um lugar digno para nós e para a nossa pátria. E esse lugar só pode resultar da nossa própria criação.*²⁵⁷

7.2.2 – Exemplo de um projecto de desenvolvimento participativo: *Pfuka Bzixile*

Consideramos pertinente ilustrar, com um exemplo, uma realidade quotidiana, ou que tende a sê-lo, em cada bairro ou periferia das cidades moçambicanas, mas também no campo, e que permite às pessoas/comunidades consciencializarem-se dos seus problemas e da necessidade de unirem esforços em prol da melhoria das condições de vida e do seu próprio desenvolvimento. Esta é uma realidade que escapa, muitas das vezes, ao olhar dos doadores (estados, agências de cooperação, organizações internacionais, ONG, municípios e outras colectividades locais, etc.), embora a tendência seja hoje, felizmente, inversa.

... uma realidade escondida, uma África que se move, feita de pessoas corajosas, com iniciativa, inteligência e imaginação, que em cada dia

²⁵⁶ Rosário, Maria dos Anjos (Ibid.:43-44). Promover um desenvolvimento sustentável passa pelo cumprimento de algumas condições por parte dos doadores/*desenvolvedores*. Nas palavras de Maria dos Anjos: a *primeira condição é ter humildade de admitir que sabemos sempre pouco do viver, do sentir e do saber da comunidade na qual nos pretendemos inserir e trabalhar*; a *segunda condição é saber ouvir e aprender do conhecimento e da capacidade local e juntar ao saber, de experiências feito, o conhecimento científico e técnico que somos capazes de adaptar à situação e transmitir aos elementos das comunidades*; a *terceira condição é desenvolver as soluções baseando-as, não na nossa capacidade e desejo individual, mas no desejo e capacidade da comunidade com a qual trabalhamos*; a *quarta condição é ter presente que o desenvolvimento não se faz no prazo de um contrato ou de um projecto* (Ibid.:45-46).

²⁵⁷ Couto, Mia (ob. cit.), p.10

animam e participam em processos de resistência e de mudança. Proença, Fátima (ACEP)²⁵⁸

O exemplo do trabalho da AMDU é sintomático de uma nova dinâmica que atravessa a sociedade moçambicana, apesar de todas as dificuldades e a situação económico-social real. A AMDU é uma associação civil sem fins lucrativos, que tem por fim *promover, apoiar e participar em acções de desenvolvimento do sistema urbano (promover o desenvolvimento dos assentamentos humanos no período pós-conflito como uma contribuição para uma paz durável)*. Reconhecida juridicamente em 25 de Agosto de 1992, com a celebração da respectiva escritura pública de constituição em 15 de Setembro de 1992, a AMDU é formada por *um grupo de cidadãos, na sua maior parte arquitectos/planificadores físicos* (ver Anexo 8).²⁵⁹

Em 1990/91, *num país económica, social e moralmente destruído*, ainda em guerra, a AMDU *começou um processo de pesquisa/acção nas zonas periurbanas da cidade de Maputo* (Rosário, 1999:48).

A intenção foi de contribuir para a gestão ambiental urbana, criando oportunidades de ocupação e de emprego, promovendo os serviços básicos urbanos, reforçando a capacidade das autoridades locais e fazendo a educação cívica das populações para reforço do seu poder de intervenção e de participação activa na gestão local. (Ibid.)²⁶⁰

O “*Pfuka Bzixile*” é um movimento assim chamado pelas mulheres e que, em língua local, significa *Acorda, já amanheceu!*²⁶¹

²⁵⁸ in Mendes, Pedro Rosa e Corbel, Alain (2002): *Ilhas de Fogo*; Associação para a Cooperação entre os Povos (ACEP): Lisboa, p.6.

²⁵⁹ Fonte: AMDU (folhetos vários) e Rosário, 1999, p. 49.

²⁶⁰ No início dos anos 90, segundo Ribeiro e Cunha, *a situação nos centros urbanos em Moçambique era de grande pressão devido principalmente a três factores: (i) precárias infra-estruturas dos serviços básicos existentes; (ii) ausência de uma correcta gestão de terras e (iii) uma ocupação espontânea das áreas peri-urbanas. A resultante desta combinação teve como consequência uma degradação, a diversos níveis, da componente ambiental* (Ribeiro e Cunha, 2001:44).

²⁶¹ AMDU, Folheto: Julho 1999. Gostaríamos de ter analisado uma experiência idêntica na Cidade da Matola, em caso de existência da mesma, pois esta enquadrar-se-ia de forma mais coerente no tema proposto. No entanto, tal não foi possível, quer por insuficiente investigação no terreno, quer por dificuldades levantadas por aqueles que nos poderiam fornecer as informações necessárias. Pensamos, todavia, que, pela proximidade geográfica e social, este programa, escolhido como exemplo ilustrativo de desenvolvimento participativo, seria aplicável à realidade matolense, que enfrenta problemas semelhantes.

Este nome pronunciado pela população exprime os seus sentimentos sobre os resultados e mudanças operados na vida de cada cidadão e de cada comunidade, quando associados à AMDU, trabalham para mudar as condições de vida e reconstruir o tecido social e os valores morais, cívicos e de ética social e profissional. (Rosário, 1999:42)

Este movimento é considerado pelos diversos actores envolvidos *um chamamento para a acção*. Ou seja, *é um movimento exprimindo o envolvimento livre e voluntário dos residentes urbanos e peri-urbanos de Maputo, de profissionais, do sector privado, das administrações locais e Governo, da comunidade de doadores nacionais e internacionais, tentando trabalhar em colaboração, para melhorar as condições ambientais de vida, para reforçar ideias e convicções e deixar no terreno resultados visíveis das decisões, investimentos e trabalho realizados em conjunto* (Rosário, 1999:42).

O projecto, que tem na sua génese o *Desenvolvimento Participativo* e a *Gestão Ambiental Urbana*, é um *programa de Pesquisa e Acção* desenvolvido pela AMDU no bairro peri-urbano de Maputo, com a comunidade Mavalane “A”, e que produziu um *impacto considerável, motivando a acção das comunidades dos bairros vizinhos* (ver Anexo 9). Em suma, o *Programa de Acção “Pfuka Bzixile”* é:

... um programa integrado de desenvolvimento participativo e sustentável nos bairros peri-urbanos, baseado nas iniciativas locais dos cidadãos, promovendo formação e envolvimento dos beneficiários. O enfoque central é «educação – treinamento – produção», através da assistência às crianças em idade pré-escolar, e «formação em serviço», para mulheres e jovens desempregados. O apoio dado às actividades de geração de rendimento tem em vista a sustentabilidade das actividades educativas e a melhoria das condições de vida das famílias. (Ibid.:44)²⁶²

²⁶² Segundo Raposo e Ribeiro, *apesar do papel crescente de algumas ONG nas áreas peri-urbanas (...), a maioria dos habitantes destas áreas não reconhece a intervenção deste actor na melhoria das condições de vida do seu bairro nem na resolução dos seus problemas familiares*. Tal facto deve-se, segundo os actores, pelo *carácter limitado das acções destas organizações, a falta de correspondência entre as acções ou áreas beneficiadas e o nível de carências, a falta de coordenação com outras ONG, instituições públicas e com os secretários dos bairros, vista como um obstáculo à sustentabilidade das acções* (Ibid.:62). Para estes autores, *o desenvolvimento social, a melhoria das condições de vida peri-urbanas requerem acções de longo-prazo, sustentáveis, concebidas e implementadas em concertação com as populações e as organizações locais, geradoras de dinâmicas solidárias, intervenções de carácter emancipatório (o empowerment das populações) que visam a consciencialização e a transformação da realidade* (Ibid.:63).

CAPÍTULO 8 – Conclusões

A abordagem à problemática do desenvolvimento conheceu, nas últimas décadas, consideráveis incrementos teóricos. À medida que as disparidades entre países ricos e pobres aumentavam, e dentro destes, emergia uma minoria cada vez mais poderosa e uma larga maioria cada vez mais miserável e dependente da ajuda externa, multiplicavam-se também as concepções alternativas a um consenso baseado num papel redutor do Estado e no livre funcionamento dos mercados. Além disso, foram crescendo as concepções de que o desenvolvimento começa, por um lado, pela erradicação da pobreza, o seu primeiro objectivo, em parceria com os próprios pobres, quer na concepção dos projectos, quer na sua implementação posterior, dando-lhes oportunidade para fazerem *parte da grande família da humanidade*; e, por outro lado, pela promoção dos direitos humanos (económicos e sociais), o Estado de Direito, a democracia e a boa governação.

As circunstâncias que permitiram o agravamento das condições de vida no Sul, com uma dupla responsabilidade histórica, quer do mundo dito desenvolvido, quer dos responsáveis dos países em desenvolvimento, fez crescer a ideia de que os países em desenvolvimento não são capazes, por si só, de fazer face aos problemas que se lhes deparam. Embora seja verdade que estes têm grandes necessidades e não possam, num curto espaço de tempo, deixar de depender da ajuda externa, tal concepção teve como resultado mais directo, em grande parte dos casos, uma deturpação do conceito de ajuda. Fosse ela sob a forma de donativo, empréstimo, ajuda ligada ou outra, a ajuda passou a ser encarada como um *bálsamo redentor* por parte dos responsáveis e das sociedades

dos países ricos e, ao mesmo tempo, um meio para todo o tipo de negócios menos próprios e enriquecimento rápido por parte dos responsáveis dos países pobres.

Nestas circunstâncias, entendemos que estes países não podem continuar a ser constantemente penalizados politicamente por parte da comunidade internacional pelas frequentes guerras que os destabilizam ou pela má governação, de que não são os únicos responsáveis, mas tão-somente pelo próprio processo democrático em que estes países, cada vez mais, se empenham. Citando Ana Gomes, os membros da comunidade internacional *podem dar parecer (e escolher apoiar e participar, ou não, no processo de mudança), mas não têm de determinar o caminho a percorrer.*²⁶³

Não lhes sendo dada a possibilidade de adquirirem capacidades que induzam o auto-desenvolvimento e o desenvolvimento sustentável (*capacity building*), nomeadamente através da formação de técnicos, maior alfabetização, melhoria das condições sanitárias, abertura do mercado internacional aos seus produtos, *et cetera*, os países mais pobres vêm agravar-se a distância que os separa dos Países do Norte, ficando eternamente sujeitos à *caridade* destes.

É nesta perspectiva que a cooperação internacional para o desenvolvimento, alicerçada na Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) e num sistema de dois mundos – doadores e receptores – que parecem coexistir de costas voltadas, se adapta a uma realidade que, no entanto, impele para o aproveitamento de sinergias várias, muitas vezes subaproveitadas, na concretização de projectos de cooperação.

Neste sentido, num contexto de crise económica e, simultaneamente, de hegemonia da corrente neo-liberal nos países desenvolvidos, que apela a uma contenção da despesa pública, surge a necessidade de: por um lado, intensificar o diálogo entre/com os actores potenciais da cooperação descentralizada dos Países em

²⁶³ in “Angola em mudança”, Visão n° 550, p. 77.

Desenvolvimento e dos Países Desenvolvidos; e, por outro lado, de introduzir uma maior flexibilidade dos instrumentos da ajuda e uma maior complementaridade entre os mesmos.

A cooperação descentralizada não se trata apenas de um novo instrumento ou uma forma de acção da cooperação para o desenvolvimento, mas é, sobretudo, uma maneira diferente e inovadora de a conceber e de a pôr em prática, já que implica um processo de mudança progressiva das maneiras tradicionais de realizar a cooperação para o desenvolvimento. Isto é, ultrapassar os *clichés* habituais da linguagem da cooperação, inovar em relação aos esquemas clássicos e alargar o círculo relativamente estreito e monopolista dos actores da cooperação.

Neste contexto, surge também a cooperação intermunicipal, como uma forma de cooperação descentralizada, na qual os municípios assumem eles próprios a tarefa de participação activa nos processos de desenvolvimento, podendo assumir várias formas: geminações, protocolos, acordos de cooperação e redes. Nestas relações podem envolver-se os vários actores da sociedade, institucionais e não institucionais, tendo por base os princípios da solidariedade e da subsidiariedade. Neste sentido, a cooperação intermunicipal é vista, neste trabalho, como um meio para aumentar o grau de participação comunitária e de identificação com os municípios.

Moçambique, embora seja um dos países mais pobres do mundo, não deixa de ser, ao mesmo tempo, uma das economias africanas que mais tem crescido, dada a sua estabilidade política e a grande apetência dos investidores estrangeiros pelo país (embora com menor intensidade), desde a liberalização económica promovida pelo PRE(S), apesar das consequências sociais deste. Este cenário intensifica-se, posteriormente, com a implementação do Processo de Paz, em 1992, e as primeiras eleições gerais, em 1994. O processo de democratização da vida política e o

consequente processo de descentralização administrativa e autárquica permitiram uma nova dinâmica que aproximou o poder dos cidadãos e vice-versa. A situação é ainda muito complexa e está longe de estar completamente consolidada, tanto mais que se revelam disparidades gritantes entre as zonas urbanas e as rurais, entre o Sul e o Norte, entre o litoral e o interior.

A criação de 33 autarquias (este número poderá aumentar a breve trecho) veio abrir novas portas para a melhoria do bem-estar das comunidades, sendo uma delas a exclusividade da competência externa atribuída às autarquias, que lhes permite encetar acordos de cooperação com outras colectividades locais ou outro tipo de entidades estrangeiras.

O Município da Matola é disso um caso exemplar, dado que, desde meados dos anos 90, mas mais afincadamente depois das primeiras eleições autárquicas de Junho de 1998, estabeleceu diversos acordos de cooperação/geminação com colectividades congéneres de Portugal, Itália, França, Suazilândia, África do Sul e Coreia do Sul, estando em vias de assinar um protocolo com uma cidade inglesa.²⁶⁴

Por outro lado, o Município da Matola encerra em si enormes potencialidades de rentabilização económica, não só pela importância do parque industrial, mas sobretudo pelo facto de este o inserir num corredor transnacional, transformando-o numa região-charneira para a economia moçambicana.²⁶⁵

²⁶⁴ Segundo o Presidente do Município, Carlos Tembe, em entrevista no dia 10/03/03, em Maputo, esta poderá ser Birmingham.

²⁶⁵ No entanto, sem a necessária autonomia na captação de receitas, apesar de possuir o principal parque industrial do país – o Parque Industrial da Matola –, até que ponto consegue rentabilizar as vantagens e as riquezas económicas que lhe conferem um estatuto privilegiado num panorama de pobreza absoluta generalizada, no sentido de melhorar as condições de vida da sua população? O complexo industrial Mozal (alumínios), o maior em Moçambique e um dos maiores do mundo neste sector, situado na Província de Maputo, através de parcerias com várias entidades, tem sido responsável pela melhoria das condições sócio-económicas da população local, com a construção de infra-estruturas (bairros, escolas, etc.), tentando, porventura, amenizar os efeitos nocivos da poluição de que é causador. Mas, este é um exemplo isolado de envolvimento de um grupo económico, de grande poderio, no bem-estar da população local. Muitos mais poderiam surgir, dadas as condições existentes na região.

Da análise da cooperação entre este município e o de Loures (Portugal), que tomou a forma de gemação em finais de 1996, e prosseguiu com programas anuais estabelecidos entre as partes, resultam passos importantes no sentido de se estabelecer uma cooperação eficaz e aproximar as respectivas comunidades, o que foi facilitado pela natural proximidade entre dois povos que partilham um passado e uma língua comuns. Antes da suspensão, em 2002, dos projectos de cooperação entre estes dois municípios, que todavia se caracterizavam, necessariamente, por uma tradicional ajuda Norte-Sul, começaram a ser implementados projectos, particularmente na área da saúde – *Saúde para a Matola* – com o envolvimento da sociedade civil, de ambos os lados, não só por necessidade e natureza do projecto, mas também pela constatação de que só com o envolvimento entre os municípios, a sociedade civil e as empresas privadas se conseguem implementar projectos de forma sustentada e a mais longo-prazo.

A emergência da sociedade civil moçambicana, com a conseqüente proliferação de ONG e de movimentos associativos, no contexto de pós-guerra, protagonizou uma mudança significativa no curso da história do desenvolvimento local e comunitário participativo, mormente o urbano, visto ter acordado uma massa humana, adormecida e usurpada violentamente pela guerra, pela pobreza e pela indiferença de uma minoria sedenta de poder e de riqueza. Face às adversidades de cada dia, esta enorme massa humana tenta, com os seus próprios meios, erguer uma casa, um bairro, uma cidade inteira, um novo país. Um país que fervilha de ideias, mas que passa ao lado das opiniões públicas dos países ricos, a não ser em caso de catástrofe, ou, na melhor das hipóteses, na ocorrência da realização de um grande investimento estrangeiro que explorará as enormes riquezas naturais que este possui.

Contudo, essa emergência da sociedade civil no processo de desenvolvimento impõe uma maior articulação, não só entre os diversos actores da sociedade civil e as

organizações estrangeiras, mas sobretudo com a administração pública, central e local. Nesse sentido, como afirmam Raposo e Ribeiro, *algumas organizações propõem contrariar o diálogo difícil com o governo central e a administração municipal e investem no reforço da capacidade de gestão (...) dos órgãos do poder local* (Raposo e Ribeiro, 2002:63).

Desta forma, conclui-se que a Cooperação Intermunicipal, nomeadamente entre o Município da Matola, pelas suas características intrínsecas, e o Município de Loures (ou outro), tem condições para se transformar numa *Cooperação Intercomunitária*, num processo de alargamento de parcerias, em que o município é parte activa, mas sobretudo impulsionadora, com base num modelo integrado e participativo, porque entendemos ser esta a melhor forma de fazer da cooperação um acto mais do que simbólico, um verdadeiro encontro de povos. Desde que possam coexistir:

- ◆ Por um lado, uma maior racionalização de tarefas/recursos, através do reforço de parcerias, por parte do(s) município(s) doador(es), tendo sempre como fim o desenvolvimento da *comunidade-alvo*, nas suas várias vertentes (combate à pobreza, melhoria dos cuidados de Saúde, educação/formação);
- ◆ Por outro lado, uma maior *desmunicipalização* dos projectos – um maior contacto entre as comunidades (através das ONG, comissões de moradores, empresas, escolas, etc.) e uma menor interferência do município, para diminuir a pressão dos (e)feitos políticos e administrativos e a burocracia – de modo a que, de receptor, o município do Sul passe finalmente a verdadeiro cooperante.

Porém, não poderíamos terminar sem salientar algumas questões que persistem relativamente a esta temática: Será que o(s) município(s) corresponde(m) inteiramente às expectativas dos munícipes?; Qual é a verdadeira visibilidade da Cooperação Intermunicipal junto da população?; Quais os “riscos” inerentes a uma maior participação da sociedade civil em relação aos interesses adquiridos e o *status quo* vigente nas diferentes cadeias de poder?

Bibliografia

Abrahamsson, Hans; Nilsson, Anders (trad.) (1994): *Moçambique em Transição – Um estudo da história de desenvolvimento durante o período 1974-1992*; PADRIGU / IEEI-ISRI: Maputo

ActionAid (2002): *Halfway there? – The G8 and Millenium Development Goals in 2002*; ActionAid
www.actionaid.org/ourpriorities/downloads/halfwaythere.pdf

Afonso, Maria Manuela (1995): *Cooperação para o Desenvolvimento: características, evolução e perspectivas futuras*; CIDAC: Lisboa

_____ (1998): *Cooperação descentralizada. O caso dos municípios portugueses*; CIDAC: Lisboa

Alves, Maria Inês Pacheco (1996): *As ONG na política comunitária de cooperação para o desenvolvimento*; CIDAC: Lisboa

AWEPA (1997): *Democracia, descentralização e eleições autárquicas; Manual de Educação Cívica para monitores*; STAE; AWEPA Moçambique: Maputo

_____ (2001): *Os “Laboratórios” do Processo Moçambicano de Autarcização: Estarão os recém criados municípios a satisfazer os anseios dos Municípios? - Sustainable Democracy and Human Rights; Occasional Paper Séries Nº 9*

Ayres, Wendy S. (1998): *Supporting Decentralization: The Role and Experience of the World Bank*; World Bank
www.ciesin.org/decentralization/English/General/World_Bank_exp.pdf

Basta, Lidija R. (1998): *Decentralization – Key Issues, Major Trends and Future Developments*; World Bank
www.ciesin.org/decentralization/English/General/SDC_keyissues.pdf

Banco Mundial (2001): *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001: Luta Contra a Pobreza*; Banco Mundial
www.worldbank.org/poverty/portuguese/wdr/index.htm

Capela, José (2000): *Moçambique no século XIX*; in Alexandre, Valentim (coord.) (2000): *“O Império Africano – Séculos XIX e XX”*; Instituto de História Contemporânea da FCSH/UNL, Edições Colibri: Lisboa; pp. 117-134

CIDAC (1997): *Desenvolvimento e Poder Local nos Países da CPLP, Assembleia da República, 24 de Junho de 1997; Memórias*, CIDAC: Lisboa

_____ (1999): Cooperação Intermunicipal no quadro da cooperação descentralizada, Seminário realizado em Lisboa, 8 e 9 de Maio de 1998; Memórias Nortisul 3; CIDAC: Lisboa

Commission Européenne (1999): Coopération décentralisée. Une approche européenne nouvelle au service du développement participatif; Commission Européenne: Bruxelles

Costa, Maria do Rosário Caleiro da (2003): Redes Intermunicipais – Uma nova dimensão económica no quadro da CPLP?; Tese de Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional, Instituto Superior de Economia e Gestão

DAC (1996): Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-Operation; Development Assistance Committee – OECD
<http://www.oecd.org/pdf/M00040000/M00040794.pdf>

Dionízio, S. P. (1998): O papel das Organizações Não Governamentais (ONG) no desenvolvimento de Moçambique: Estudo em Províncias seleccionadas; Tese de Mestrado Economia Internacional, ISEG/UTL: Lisboa

Duce, Pedro Bernardo (2001): Análise da Expansão Espacial da Habitação na Cidade da Matola; Tese de Licenciatura de Geografia, UEM/Faculdade de Letras: Maputo

European Commission (2001): Mozambique – European Community, Country Strategy Paper and National Indicative Programme for the period 2001 – 2007; European Commission: Brussels
unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/cafrad/unpan002975.pdf

Feliciano, José Fialho (1998): Antropologia Económica dos Thonga do Sul de Moçambique; Arquivo Histórico de Moçambique: Maputo

Friedmann, J. (1996): “Empowerment: Uma política de desenvolvimento alternativo”; Celta: Lisboa

Ginja, Vitória e Schwarz, Carlos (1997): A acção de solidariedade social das ONG dos PALOP – Relatório de Moçambique; Maputo, pp. 5-19

Guambe, José Manuel Elija (1998): Descentralização e autonomia municipal em Moçambique; Texto de Discussão nº 4 PROL; MAE: Maputo

Hanlon, Joseph (1997): Paz sem benefício. Como o FMI bloqueia a reconstrução de Moçambique; Colecção Nosso Chão N. 10; Maputo

Hollands, Glenn & Ansell, Gwen (eds.) (1998): Winds of Small Change. Civil Society Interaction with the African State - Proceedings of multilateral workshops on good governance, sustainable development and democracy; Graz, Austria 1995 – Kampala, Uganda 1998; Austrian Development Cooperation / nordSüd Institut

ICP (2002): Programa Integrado da Cooperação Portuguesa 2002; Instituto da Cooperação Portuguesa, Ministério dos Negócios Estrangeiros: Lisboa

ILO, et al. (2001): *As Agências de Desenvolvimento Económico Local – Um instrumento de cooperação internacional para o desenvolvimento humano, a democratização da economia e a redução da pobreza*; ILO, UNOPS, EURADA e Cooperazione Italiana

Lains, Pedro e Costa, Fernando (2002): *Portugal e a Guerra Anglo-Boer*; Dossier 42, *Revista Ler História*, ISCTE: Lisboa, pp. 133-174

Leite, Joana Pereira (1989): *La formation de l'économie coloniale au Mozambique – Pacte colonial et industrialisation: du colonialisme portugais aux réseaux informels de sujétion marchande – 1930/1974*; *École des hautes Études en Sciences Sociales*: Paris, pp. 12-89

MAE (2001): *II Reunião Nacional dos Municípios – Pequenos Limpopos – Maputo (6 a 8 de Dezembro de 2000)*; Ministério da Administração Estatal – Direcção Nacional de Desenvolvimento Autárquico; Maputo

_____ (2002): *Folha Informativa dos Municípios II*; Ministério da Administração Estatal – Direcção Nacional de Desenvolvimento Autárquico; Junho de 2002 – Maputo

Mazula, Aguiar, et al. (1998): *As autarquias locais em Moçambique. Antecedentes e regime jurídico*; *Imprensa Nacional – Casa da Moeda*: Lisboa-Maputo

Monteiro, Ana e José, Alexandrino (eds.) (1995): *Faces e contra faces na identidade civil moçambicana*; *Colecção Nosso Chão nº 5, 1ª edição*, Maputo

Newitt, Malyn (1995): *A History of Mozambique*; Hurst & Company: London; pp. 326-333

OECD (2001): *The DAC Guidelines: Poverty Reduction*; Organization for Economic Co-Operation and Development
<http://www.oecd.org/pdf/M00026000/M00026176.pdf>

Oppenheimer, Jochen e Raposo, Isabel (2002): *A cooperação direccionada para os grupos vulneráveis no contexto da concentração urbana acelerada – A pobreza em Maputo*; Ministério do Trabalho e da Solidariedade – Departamento de Cooperação, Lisboa

PNUD (2001a): *Relatório do Desenvolvimento Humano 2001*; PNUD, Presença: Lisboa.

_____ (2001b): *Moçambique. Mulher, género e desenvolvimento humano: Uma agenda para o futuro – Relatório Nacional do Desenvolvimento Humano 2001*; PNUD-Moçambique, Maputo

_____ (2002): *Relatório do Desenvolvimento Humano 2002 – Aprofundar a Democracia num Mundo Fragmentado*; PNUD, Presença: Lisboa

_____ (2003): *Relatório de Desenvolvimento Humano 2003 – Objectivos de Desenvolvimento do Milénio: Um pacto entre nações para pôr termo à pobreza humana*; PNUD, Presença: Lisboa

República de Moçambique (1995a): *Relatório Nacional de Moçambique sobre Desenvolvimento Social*; Maputo

_____ (1995b): *Estratégia para a redução da pobreza em Moçambique*; MPF – UAP Maputo

_____ (1998): Pobreza e Bem-Estar em Moçambique. Primeira Avaliação Nacional (1996-97); MPF e UEM – IPPA

_____ (1999): II Recenseamento Geral da População e Habitação 1997, Indicadores Sócio-Demográficos; INE: Maputo

_____ (2000a): Objectivos Gerais de Desenvolvimento Económico; Programa do Governo de Moçambique (2000-2004)

_____ (2000b): Impacto demográfico do HIV/SIDA em Moçambique; INE, Ministério da Saúde, MPF, CEP-UEM, Conselho Nacional de Combate ao HIV/SIDA, Faculdade de Medicina - UEM, Ministério da Educação

Rita-Ferreira, António (1975): Povos de Moçambique: história e cultura; Afrontamento, Porto

Romão, António (ed.) (1998): Moçambique – Um país de futuro; Montepio Geral: Lisboa

Roque, Carlos e Temgler, Hemma (2000): Dondo no Dhondo. Perspectivas de Desenvolvimento Municipal Participativo; Centro de Serviços de Sofala, Beira

Rosário, Maria dos Anjos (1999): Desenvolvimento participativo e Gestão Urbana; Comunicação ao seminário organizado pela ACEP: “As ONG dos PALOP como parceiras na luta contra pobreza”, Setembro/Outubro 1999; ACEP: Lisboa

Rossi, Marco (s.d.): Decentralization – Initial Experiences and Expectations of the SDC; World Bank: Washington, D.C.

www.ciesin.org/decentralization/English/General/SDC_initial.pdf

Sardan, Olivier de (1990): Para uma abordagem antropológica das ideologias e práticas de desenvolvimento, Revista Internacional de Estudos Africanos N.º 12-13, pp. 189-198

Schep, Gerrit, et al. (1995): Local Challenges to Global Change – A Global Perspective on Municipal International Cooperation; IULA, Sdu Publishers: The Hague

Schneider, H. (1999): Participatory Governance: The Missing Link for Poverty Reduction; Policy Brief N°17, OECD Development Centre
<http://www.oecd.org/pdf/M00008000/M00008080.pdf>

Silvino, Joaquina (2002): O Corredor de Maputo: pedra angular da integração; ISEG/UTL, Lisboa

Stiglitz, Joseph E. (trad.) (2002): Globalização – A Grande Desilusão; Terramar: Lisboa

UNCTAD (2002): The Least Developed Countries Report 2002 – Escaping the Poverty Trap; United Nations: New York and Geneva, pp. 24-28

World Bank (2002): World Development Report 2003 – Sustainable Development in a Dynamic World; The World Bank: Washington, D.C.

Documentos de Trabalho

Adam, Yussuf (1992): *Ethnicity and Nationalism in Mozambique – Some preliminary notes and comments*; Roskilde University Center/ PADRIGU/ CEA

Castel-Branco, Carlos Nuno (s.d.): *Problemas de industrialização em Moçambique*. Maputo, [s.d.] 6p. Workshop “Moçambique no pós-guerra: diálogos e perspectivas”, Maputo, 7 de Maio – 17 de Junho

Carvalho, Luís Francisco (1995): *História e desenvolvimento: dinâmica afro-islâmica na África Oriental oitocentista*; Colecção Documentos de Trabalho nº36, CEsa, ISEG/UTL: Lisboa

Cistac, Gilles (1996): *O processo de descentralização em Moçambique*; Seminário realizado na Beira e Nampula, de 24 a 29 de Junho 1996, UEM/Faculdade de Direito: Maputo

Couto, Mia (2003): *Economia – A Fronteira da Cultura*; Comunicação ao Congresso da Associação Moçambicana de Economistas, Julho de 2003

Faria, Fernanda e Chichava, Ana (1999): *Descentralização e cooperação descentralizada em Moçambique*; ECDPM / Documento de reflexão nº 12

LINK (2001): *Plano Estratégico 2001-2005*; LINK Fórum de ONG: Maputo

Oppenheimer, Jochen (1993): *Cooperação para o Desenvolvimento no contexto do ajustamento estrutural e da guerra: o caso de Moçambique*, Lição integrada na disciplina de “Cooperação e Desenvolvimento”, pp. 30-33

Raposo, Isabel e Ribeiro, Mário (2002): *As ONG, um novo actor do desenvolvimento urbano em Maputo e Luanda*; *in Estudos de Desenvolvimento* nº7, “Urbanização acelerada em Luanda e Maputo – Impacto da guerra e das transformações sócio-económicas (décadas de '80 e '90)”; CeSA, Lisboa, pp. 57-64

Ribeiro, Mário e Cunha, Nuno (2001): *Efeitos urbanos das ONG: As experiências da gestão urbana e do microcrédito em Maputo*; *in Estudos de Desenvolvimento* n.º 6, *Urbanização acelerada em Luanda e Maputo*; CEsa: Lisboa, pp. 41-49

Rocha, Aurélio (1989): *Resistência em Moçambique: o caso dos Suaíli, 1850-1913*; *Actas da I Reunião Internacional de História de África*, IICT/CEHCA: Lisboa, pp. 581-607

Serra, António M. A. (2000): *Os três anos que abalaram Moçambique*; *Estudos de Desenvolvimento*; CESA, ISEG/UTL, Lisboa

Silva, Teresa Cruz, et al. (1998): *Carências sociais na periferia da Cidade de Maputo: os casos de Chamanculo, Albasini e Zimpeto*; Maputo

South Africa (1997): The Maputo Development Corridor: a showcase initiative that brings real meaning to regional development; The Journal of Trade, Industry and Investment South Africa, 1st quarter, 1997, pp. 37-38, 41

Publicações periódicas

Portugal:

GRANDE REPORTAGEM, n.º 77, Agosto 1997: “Regresso a Moçambique”, pp. 34-45

VIDA MUNDIAL, n.º 10, Novembro 1998: “Desenvolvimento local – Onde o país começa” (Destacável), pp. 4-5

MOÇAMBIQUE, n.º 33, Setembro 2002, Câmara de Comércio Portugal Moçambique: “Geminção Autárquica – A Cooperação que dá frutos”, pp.23-25

DIÁRIO ECONÓMICO, 03/09/02: “Parque Industrial da Matola pronto para arrancar”

FORUM DC, n.º 3, Outubro – Dezembro 2002, IMVF/OIKOS: “A realidade das Organizações Não Governamentais moçambicanas”, pp.17-19

PALOP, n.º 26, Outubro – Dezembro 2002: “Matola vai albergar primeiro Parque Industrial de Moçambique”, pp. 90-91

TERRA, n.º 132, Abril 2003: “Moçambique – O Despertar de uma Nação”, pp. 28-39

FORUM DC, n.º 5, Maio – Setembro 2003, IMF/OIKOS: “As ONGD portuguesas e a Cooperação para o Desenvolvimento”, pp. 24-31

PÚBLICO, n.º 4832, 14/06/03: “Portugal entre os que mais ajudam os países pobres”, pp.2-3

ÚNICA; n.º 1620, Expresso, 15/11/03: “A escola dos meninos de rua”, pp. 84-96

LE MONDE DIPLOMATIQUE, n.º 599, Février 2004: “Une médecine de proximité... et de qualité pour l’Afrique – Politiques de santé à l’abandon“, pp. 18-19

Moçambique:

NOTÍCIAS, 02/04/02: “Matola arrecada mais de 23 biliões de receitas”

DOMINGO, 22/09/02: “É natural que alguma coisa fique por fazer”, pp. 4-5

KPMG, Novembro 2002: 100 Maiores Empresas de Moçambique

MEDIAFAX, 07/11/02: “Governo rejeita maior poder local”

VERTICAL, 19/12/02: “Município da Matola apresenta proposta de orçamento para 2003”

ZAMBEZE, 09/01/03: “O PARPA não passa de um mero documento de gabinete”

DOMINGO, 26/01/03: “Temos que priorizar a organização”, pp. 14-15

NOTÍCIAS, 29/01/03: “Município da Matola à beira do fim de um mandato”, p. 5

NOTÍCIAS, 06/02/03: “Município da Matola - Um desempenho difícil mas deu para aprender”, p. 7

Sítios na *Internet* e outros documentos electrónicos consultados

Moçambique:

<http://allafrica.com/mozambique/>
<http://www.ccpm.pt/>
<http://www.mozambique.mz/>
<http://www.sortmoz.com/aimnews/>
<http://www.bportugal.pt>
<http://www.icep.pt>
<http://www.noticiaslusofonas.com/>

Municípios, Descentralização e Eleições Autárquicas:

<http://www.afrol.com/articles/10602>
<http://www.anmp.pt/>
<http://www.awepa.org/>
http://www.ccre.org/mis_fr.html
<http://www.cmi.no/research/project.cfm?proid=510>
<http://www.cm-loures.pt/>
http://www.delmoz.cec.eu.int/en/word_docs/final_report.doc
http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/0/3ab33637e1eb259cc1256c6f005bb5a4?OpenDocument
http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/eu_election_ass_observ/mozambique/decl03_2111_pt.pdf
<http://www.eueommoz.org>
<http://perso.wanadoo.fr/fmcu/composan/compfr/cadprinc/fp4projet.html>
<http://www.iss.co.za/Pubs/ASR/7No6/ReviewingMozambique.html>
<http://www.iula-int.org/iula/about/constitution.asp>
<http://www.sardc.net/Editorial/Newsfeature/040501.htm>
<http://www.ville-saint-denis.fr/saint-denis.htm>

ONGD:

<http://www.acep.pt>
<http://homepage.esoterica.pt/~cidac/>

<http://www.inde.pt/>
<http://www.im-valle-flor.pt/imvf2/matriz.asp>
<http://www.medicosdomundo.pt>
<http://www.oikos.pt/>
<http://www.plataformaongd.pt>
<http://www.sul-online.org>

Universidades ou departamentos relacionados:

<http://africa.iscsp.utl.pt>
<http://unics.iscte.pt>
<http://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/>
<http://fd.uc.pt/cedoua/>
<http://www.uem.mz>

Organizações Internacionais:

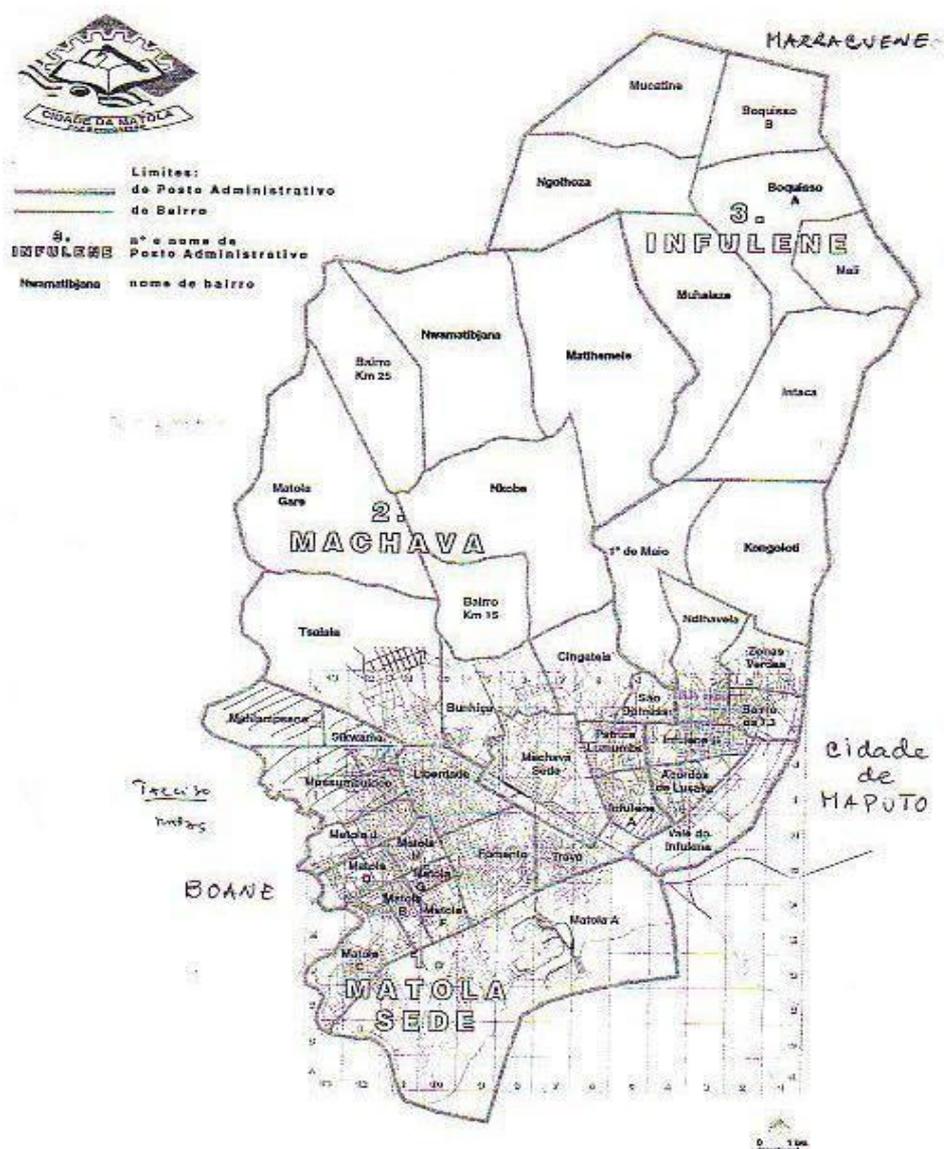
<http://www.cplp.org>
http://www.europa.eu.int/comm/development/index_pt.htm
<http://www.imf.org>
<http://www.ipad.mne.gov.pt/>
<http://www.oecd.org>
<http://www.un.org>
<http://www.unaids.org/>
<http://www.undp.org/>
<http://www.unicef.org>
<http://www.worldbank.org>
<http://www.who.int>

Outros:

<http://web.amnesty.org/report2003/focus2002-eng>
<http://www.cgdev.org/>
<http://www.concordeurope.org>
<http://www.developmentgoals.org/>
<http://www.developmentinpractice.org>
<http://www.dse.de/zeitschr/df502-6.htm>
<http://www.foreignpolicy.com>
<http://web.idrc.ca/en/ev>
http://www.nsi-ins.ca/ensi/publications/africa_report/index.html
<http://www.sflp.org/por/index.html>
<http://www.socialwatch.org>
<http://www.un.org/esa/socdev/wssd/agreements/index.html>
http://uneca.org/eca_resources/conference_Reports_and_Other_Documents/ECAAnnualReport2003.PDF
<http://www.worldbank.org/poverty/data/trends/trends.pdf>
<http://econ.worldbank.org/wdr/wdr2004/text-30023/>
http://65.109.106.110/hdr2003/pdf/hdr03_complete.pdf

ANEXOS

Divisão Administrativa da Cidade da Matola



Fonte: República de Moçambique / Ministério da Administração Estatal / Direcção Nacional de Desenvolvimento Autárquico / Célula Nacional de Endereçamento

ANEXO 2

MAPEAMENTO DA POBREZA

Indicadores de bem-estar não baseados no consumo: Índice da Pobreza Humana, 1997

| | Incidência da Pobreza (%) | Incidência da Pobreza Humana (%) | Taxa de Analfabetismo (% Homens e mulheres com mais de 15 anos) | Taxa de Analfabetismo Mulheres (+15) (%) | População sem Acesso a Água Potável (% habitações sem acesso a água canalizada) | Taxa de mortalidade Infantil (Abaixo de 1 ano/1000 nados-vivos) |
|-------------------------|---------------------------|----------------------------------|---|--|---|---|
| Rural | 71.2 | -- | 72.2 | 85.1 | 99.1 | 160.2 |
| Urbana | 62.0 | -- | 33.3 | 46.2 | 68.9 | 101.2 |
| Cabo Delgado | 57.4 | 67.8 | 75.0 | 88.5 | 96.6 | 174.4 |
| Nampula | 68.9 | 63.6 | 71.7 | 85.9 | 93.4 | 172.8 |
| Niassa | 70.6 | 61.6 | 69.0 | 84.2 | 97.1 | 150.7 |
| Norte | 66.3 | 64.3 | 71.9 | 85.3 | 95.7 | -- |
| Zambézia | 68.1 | 65.3 | 70.3 | 85.2 | 98.5 | 183.2 |
| Tete | 82.2 | 62.1 | 66.8 | 81.0 | 95.8 | 127.4 |
| Sofala | 87.9 | 55.2 | 57.7 | 74.8 | 85.4 | 143.8 |
| Manica | 62.6 | 57.5 | 56.2 | 73.9 | 96.5 | 134.0 |
| Centro | 73.8 | 60.0 | 62.8 | 78.9 | 94.1 | -- |
| Inhambane | 82.6 | 51.7 | 54.2 | 66.4 | 96.3 | 114.1 |
| Gaza | 64.7 | 49.1 | 52.7 | 63.0 | 89.8 | 117.7 |
| Maputo Província | 65.6 | 37.3 | 34.3 | 45.9 | 68.8 | 85.4 |
| Maputo Cidade | 47.8 | 21.1 | 15.0 | 22.6 | 51.0 | 60.5 |
| Sul | 65.8 | 39.8 | 39.1 | -- | 76.5 | -- |
| Nacional | 69.4 | 56.8 | 60.5 | 74.1 | 91.5 | 145.7 |

Fonte: República de Moçambique, PARPA 2001-2005, p. 25

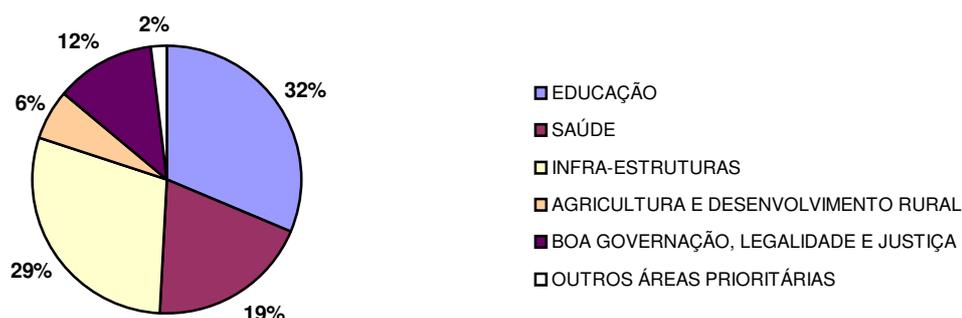
Indicadores Provinciais – 1998

| Índice de Des. Humano IDH | | Índice de Esperança de Vida | | Índice de Educação | | Índice de Pobreza Humana IPH-1 (1997) | |
|---------------------------|--------------|-----------------------------|--------------|---------------------|--------------|---------------------------------------|-------------|
| Zambézia | 0.176 | Zambézia | 0.208 | Nampula | 0.219 | Cabo Delgado | 67.8 |
| Nampula | 0.2 | Cabo Delgado | 0.248 | Zambézia | 0.238 | Zambézia | 65.3 |
| Cabo Delgado | 0.204 | Nampula | 0.257 | Cabo Delgado | 0.263 | Nampula | 63.6 |
| Niassa | 0.227 | Niassa | 0.295 | Niassa | 0.315 | Tete | 62.1 |
| Tete | 0.287 | Sofala | 0.297 | Sofala | 0.393 | Niassa | 61.6 |
| Gaza | 0.303 | Tete | 0.322 | Inhambane | 0.416 | Manica | 57.5 |
| Sofala | 0.305 | Manica | 0.325 | Tete | 0.422 | Sofala | 55.2 |
| Inhambane | 0.306 | Gaza | 0.367 | Gaza | 0.438 | Inhambane | 51.7 |
| Manica | 0.34 | Inhambane | 0.375 | Manica | 0.553 | Gaza | 49.1 |
| Maputo Prov. | 0.41 | Maputo Prov. | 0.452 | Maputo Prov. | 0.645 | Maputo Prov. | 37.3 |
| Maputo Cid | 0.605 | Maputo Cid | 0.567 | Maputo Cid | 0.787 | Maputo Cid | 21.1 |
| Moçambique | 0.285 | Moçambique | 0.298 | Moçambique | 0.374 | Moçambique | 56.8 |

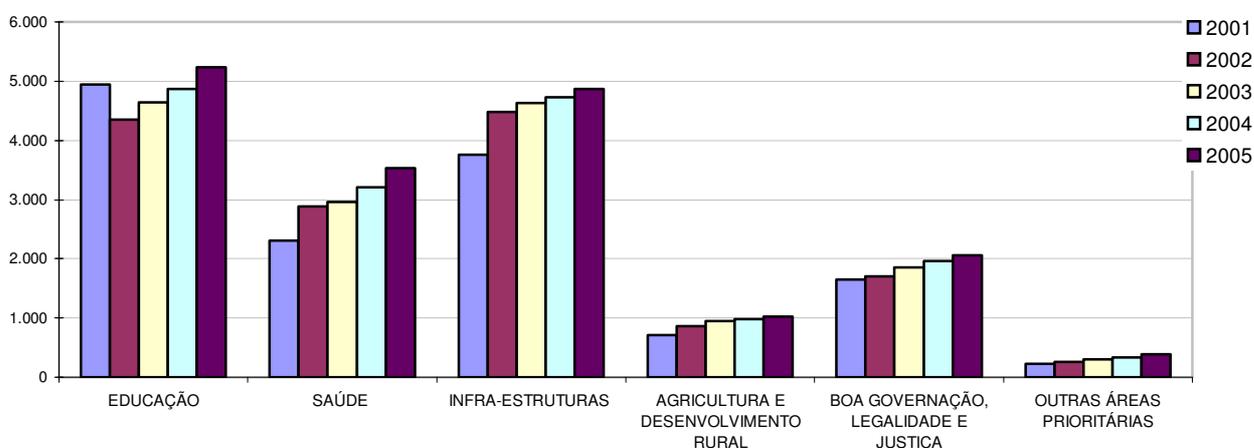
Fonte: República de Moçambique, PARPA 2001-2005, p. 41

Projeção da Despesa Pública nas Áreas Prioritárias (2001-2005)

Biliões de Meticais - 2001



Estrutura Média da Despesa Prioritária (2001-2005)



Fonte: República de Moçambique, PARPA 2001-2005, p.120

ANEXO 3

CONSELHO MUNICIPAL DA CIDADE DA MATOLA



Fonte: Conselho Municipal da Cidade da Matola. Fotografia do autor. Março de 2003.

ANEXO 4

QUESTIONÁRIO

POR FAVOR, RESPONDA COM SINCERIDADE ÀS SEGUINTE QUESTÕES:

Para os residentes na Cidade da Matola:

1. Onde nasceu? _____

2. Onde reside (Bairro)? _____

3. Gosta de viver na Cidade da Matola? Sim |_| Não |_|

4. Pretende continuar a viver na Cidade da Matola?

Sim |_| Não |_|

5. Se não, ou caso seja possível mudar, para onde quer ir?

6. Quais os principais problemas da Cidade da Matola?

Enumere os principais problemas:

7. Como avalia a actuação dos Órgãos Municipais na resolução desses problemas?

Má |__|

Razoável |__|

Boa |__|

8. Como avalia a actuação dos Órgãos Municipais antes e depois das primeiras eleições autárquicas de 1998?

Antes era melhor |__| Ficou igual |__| Agora é melhor |__|

9. Sabe se algumas colectividades locais estrangeiras estão geminadas (gemeladas) com a Cidade da Matola?

Sim |__| Não |__|

Se sim, diga o nome (ou o país de origem) dessas colectividades.

10. Qual destas colectividades locais estrangeiras traz mais benefícios à Cidade da Matola? E porquê?

ANEXO 5

Geminações de Cidades e Vilas – Portugal / Moçambique

| Cidade ou Vila | Geminada com | País | Data |
|-----------------------|-------------------------|-------------|-------------------|
| ALCÁ CER DO SAL | MOCUBA | MOÇAMBIQUE | 2000-09-19 |
| AMARANTE | NAMPULA | MOÇAMBIQUE | 1993-06-05 |
| AVEIRO | INHAMBANE | MOÇAMBIQUE | 1989-05-15 |
| AVEIRO | PEMBA | MOÇAMBIQUE | 1995-10-15 |
| BOMBARRAL | NAMPULA | MOÇAMBIQUE | 1997-06-11 |
| CASCAIS | XAI-XAI | MOÇAMBIQUE | 1996-06-30 |
| CASTELO DE PAIVA | CHIBUTO | MOÇAMBIQUE | 1999-08-25 |
| CASTELO DE PAIVA | MANHIÇA | MOÇAMBIQUE | 1999-08-25 |
| CHAVES | NAMPULA | MOÇAMBIQUE | 2000-12-20 |
| COIMBRA | BEIRA(SOFALA) | MOÇAMBIQUE | 1997-06-23 |
| COIMBRA | QUELIMANE | MOÇAMBIQUE | 1998-11-18 |
| ESPINHO | BEIRA | MOÇAMBIQUE | 1999-08-25 |
| ÉVORA | ILHA DE MOÇAMBIQUE | MOÇAMBIQUE | 1997-02-15 |
| FIGUEIRA DA FOZ | ANGOCHE | MOÇAMBIQUE | 1997-07-31 |
| LISBOA | MAPUTO | MOÇAMBIQUE | 1982-03-20 |
| LOURES | MATOLA | MOÇAMBIQUE | 1996-11-09 |
| MAIA | NAMPULA | MOÇAMBIQUE | 2000-12-20 |
| MATOSINHOS | NACALA | MOÇAMBIQUE | 1997-07-21 |
| MÉRTOLA | MONAPO | MOÇAMBIQUE | 2000-11-24 |
| NELAS | VILA DE MANHIÇA | MOÇAMBIQUE | 2000-09-11 |
| OEIRAS | INHAMBANE | MOÇAMBIQUE | 1999-05-11 (A) |
| PORTO | BEIRA | MOÇAMBIQUE | 1989-06-23 |
| SANTA COMBA DÃO | NAMAACHA | MOÇAMBIQUE | 1998-11-03 (B) |
| SÃO JOÃO DA MADEIRA | NAMPULA | MOÇAMBIQUE | 1996-12-09 |
| SEIXAL | BEIRA | MOÇAMBIQUE | 1997-11-06 |
| SETÚBAL | MAXIXE | MOÇAMBIQUE | 1999-08-25 |
| SETÚBAL | NACALA PORTO | MOÇAMBIQUE | 1999-08-25 |
| SETÚBAL | QUELIMANE | MOÇAMBIQUE | 1999-08-25 |
| SINTRA | NAMAACHA | MOÇAMBIQUE | 1999-05-24 (A) |
| TONDELA | S. JOÃO DE DEUS DE ALMA | MOÇAMBIQUE | 2000-09-28 |
| VIEIRA DO MINHO | MONAPO | MOÇAMBIQUE | 2000-09-19 |
| VILA NOVA DE GAIA | MANHIÇA | MOÇAMBIQUE | 2000-09-22 |
| VILA NOVA DE POIARES | LICHINGA | MOÇAMBIQUE | 1999-08-25 (B) |

Notas: (A)-Perspectiva de assinatura de acordo de geminação (B)-Iniciaram-se contactos tendo em vista futura geminação (C)-Acordos de cooperação (D)-Data não confirmada (E)-E Países da América do Sul

Fonte: http://www.anmp.pt/munp/mun/gem10110.php?cod_pais=MOP

ANEXO 6

Protocolo de geminação e acordo de cooperação entre Loures e Matola

CÂMARA MUNICIPAL DE LOURES CONSELHO EXECUTIVO DA CIDADE DA MATOLA

PROTOCOLO DE GEMINAÇÃO E ACORDO DE COOPERAÇÃO

A Câmara Municipal de Loures e o Conselho Executivo da Cidade da Matola decidem estabelecer, entre si, um protocolo de geminação e acordo de cooperação

Considerando:

- A utilização comum da língua portuguesa;
- A convergência de interesses histórico-culturais comuns;
- As semelhanças territoriais e económicas entre as partes;
- A relação estabelecida entre as comunidades de ambas as cidades, em virtude das mobilidades demográficas;
- A ligação entre os povos dos respectivos países;

Acordam estabelecer laços de cooperação nas seguintes vertentes:

- Administração autárquica
- Desenvolvimento económico/empresarial
- Educação e desporto
- Cultura/artes
- Turismo
- Saúde

Loures, 9 de Novembro de 1996

*Câmara Municipal de Loures
O Presidente
Demétrio C. Alves*

*Conselho Executivo da Cidade da Matola
O Presidente
António Lote Thuzine*

ANEXO 7

Inquérito sobre a Cooperação Autárquica com Municípios do Sul*

* Inquérito enviado aos municípios portugueses no âmbito da investigação sobre a Cooperação Descentralizada – O Caso dos Municípios Portugueses, levada a cabo pela Professora Manuela Afonso e pelo CIDAC, em 1997

GEMINAÇÃO COM O MUNICÍPIO _____

1. Quais as motivações que conduziram ao processo de geminação?

2. Quais os objectivos da geminação? _____
3. Quando foram feitos os primeiros contactos? _____
4. Quem teve a iniciativa? _____
5. Como evoluiu o processo? _____
6. Quando foi formalmente assinada a geminação? _____
7. A geminação tem provocado intercâmbios? Sim Não
8. Que actividades têm sido realizadas desde o estabelecimento da geminação:
 No domínio da educação _____
 No domínio da cultura e do desporto _____
 No domínio do emprego e da formação profissional _____
 No domínio das infra-estruturas _____
 No domínio da administração _____
 No domínio da saúde _____
 No domínio do ambiente _____
 Noutros domínios _____
9. Quem definiu/define as actividades realizadas/a realizar? _____
10. Quem fez/faz os contactos? _____
11. Que pelouros foram/estão envolvidos nas actividades de cooperação com o município geminado? _____
12. Quantas pessoas foram/estão envolvidas nessas actividades? _____
13. Que deslocações foram realizadas:
 Do vosso município para aquele com o qual têm a geminação _____
 Do município geminado para o vosso _____
14. Quais os montantes financeiros anuais envolvidos nas actividades de cooperação com esta geminação? _____
15. Que reflexos têm essas actividades de cooperação:
 No vosso município _____
 No município geminado _____
16. Observações _____

Respostas ao Inquérito sobre a Cooperação Autárquica com Municípios do Sul*

* Inquérito enviado aos municípios portugueses no âmbito da investigação sobre a Cooperação Descentralizada – O Caso dos Municípios Portugueses, levada a cabo pela Professora Manuela Afonso e pelo CIDAC, em 1997

GEMINAÇÃO COM O MUNICÍPIO DE: *MATOLA (MOÇAMBIQUE)*

1. Quais as motivações que conduziram ao processo de geminação?

O uso comum da língua portuguesa, os laços históricos e culturais entre Portugal e Moçambique, as semelhanças territoriais e dos potenciais de desenvolvimento económico entre ambas as áreas geográficas e, ainda, as relações estabelecidas entre as comunidades das duas as cidades

2. Quais os objectivos da geminação? *O desenvolvimento de programas integrados e participados por ambas as partes com vista ao desenvolvimento sócio - económico do município geminado*

3. Quando foram feitos os primeiros contactos? *Em Julho de 1996*

4. Quem teve a iniciativa? *O município matolense*

5. Como evoluiu o processo? *De forma célere e positiva*

6. Quando foi formalmente assinada a geminação? *9 de Novembro de 1996*

7. A geminação tem provocado intercâmbios? Sim Não

8. Que actividades têm sido realizadas desde o estabelecimento da geminação?

No domínio da educação: *Doação de 2000 livros para constituição de uma biblioteca e Apoio à Escola Primária de Tundururu: reconstrução/ampliação dos edifícios, seu total apetrechamento em mobiliário escolar, montagem de uma ludoteca, viagem de estudo a Loures de 15 alunos e 2 professores e doação de: material didáctico e escolar, equipamento desportivo, audiovisual e informático*

No domínio da cultura e do desporto: *Participação de grupos culturais matolense em iniciativas de Loures*

No domínio do emprego e da formação profissional:

No domínio das infra-estruturas:

No domínio da administração: *Formação de técnicos municipais em: administração pública, recursos humanos, arquivo e secretariado. Concessão de 1 bolsa para o curso de administração local promovido pela ANMP/ANMMoçambicanos, criação de um centro de documentação e informação técnica e doação de equipamento informático para apoio aos serviços administrativos*

No domínio da saúde: *Realização de 2 acções de formação em educação sanitária - doenças transmissíveis e planeamento familiar, oferta de medicamentos, equipamento e material médico*

No domínio do ambiente:

- 8.8 **Noutros domínios:** *Intercâmbio de delegações institucionais, missões técnicas de cooperação, participação empresarial e institucional na FACIM em 1997/98/99, doação de várias viaturas (1 viatura ligeira, 1 Dumper articulado basculante, 1 pá carregadora de rasto e 1 compactador com carregamento posterior de resíduos sólidos), visita de trabalho a Loures da Vereadora dos Mercados e da Chefe do Protocolo, oferta de equipamento de medição e controlo e ajuda financeira para a reconstrução do município após as cheias de 2000*
9. **Quem definiu/define as actividades realizadas/a realizar?** *A Administração e técnicos de ambos os municípios definem em conjunto as prioridades/necessidades do parceiro do sul sendo depois avaliadas as possibilidades do parceiro do norte poder ajudar técnica e financeiramente*
10. **Quem fez/faz os contactos?** *A Administração e técnicos de ambos os municípios*
11. **Que pelouros foram/estão envolvidos nas actividades de cooperação com o município geminado?** *Estiveram envolvidos o então Gabinete de Protocolo, o Gabinete de Assuntos Religiosos e Sociais Específicos, o Gabinete da Presidência, a Divisão de Aprovisionamentos, o Departamento de Educação, a Divisão de Informação e Relações Públicas e, presentemente, a Divisão de Actividades Económicas*
12. **Quantas pessoas foram/estão envolvidas nessas actividades?** *Actualmente, e para além dos membros da Administração, estão directamente envolvidos 1 Chefe de Divisão e 1 Técnico Superior*
13. **Que deslocações foram realizadas:**
Do vosso município para aquele com o qual têm a geminação: *Várias, de âmbito institucional, empresarial e técnico*
Do município geminado para o vosso: *Várias, de âmbito institucional, técnico e cultural*
14. **Quais os montantes financeiros anuais envolvidos nas actividades de cooperação com esta geminação?** *Tem variado bastante consoante as acções que foram desenvolvidas mas até à data o investimento da Câmara Municipal de Loures foi de aproximadamente € 518.045,00€*
15. **Que reflexos têm essas actividades de cooperação:**
No vosso município: *Uma maior aproximação entre as populações residentes e um maior conhecimento do município matolense, essencialmente ao nível económico, cultural e vivencial*
No município geminado: *Grande contributo para a melhoria das condições educacionais e de aprendizagem, maior consciencialização dos matolenses para questões de saúde, nomeadamente das doenças transmissíveis e uma maior capacitação dos técnicos municipais*
16. **Observações** _____

ANEXO 8

(AMDU)

Associação Moçambicana para o Desenvolvimento Urbano

Planificação com a Comunidade da Pesquisa-Ação

“Pfuka Bzixile” (Acorda, já amanheceu!)

Experiência de desenvolvimento participativo e gestão do ambiente urbano

1. Princípios

- a) Não ensine Participação! Aprenda. Participação é o processo de influenciar decisões que nos afectam e de estar comprometidos com o processo do nosso próprio desenvolvimento. Participação é um velho processo de todas as sociedades Africanas. Para integrar numa comunidade tente aprender como é que ela organiza a sua vida social e económica. Donde ela veio – Quem são eles – Para onde eles vão.
- b) Aprenda a Escutar as pessoas, reconhecendo que há sempre algo novo a aprender.
- c) Não sonhe em cima dos seus próprios sonhos. Escute os sonhos das pessoas e tente avaliar a sua própria capacidade de resolver e gerir as crises.
- d) Não prometa coisas que não pode oferecer. Faça mais do que falar.
- e) Preste atenção aos detalhes e dê tempo ao tempo necessário. Você deve ser persistente e consequente nas acções.
- f) Respeite as pessoas a todos os níveis e expresse de forma prática o seu civismo.

2. Filosofia

- a) Respeite a cultura e as tradições das pessoas para promover a solidariedade, tolerância, direitos humanos, igualdade e riqueza na diversidade, para reforçar e consolidar a “Paz”.
- b) Aumente e reforce a capacidade local e promova a organização social para se participar na administração local.

3. Objectivos

- a) Estimular uma participação activa no desenvolvimento integrado e sustentável da sociedade, do ambiente e do país, e com uma atitude crítica.
- b) Desenvolver uma compreensão e um comportamento de ética social e profissional.
- c) Contribuir para promover assentamentos humanos sustentáveis para o desenvolvimento de um sistema urbano, desafiando as divisões artificiais entre o rural e o urbano.

4. Áreas e grupos escolhidos

- a) Áreas Periurbanas e novos assentamentos humanos rurais.
- b) Populações desfavorecidas e de baixos rendimentos.
- c) Grupos com programas de iniciativa própria, associações civis locais emergentes (jovens e mulheres).

5. Problemas, necessidades e iniciativas locais

- a) Identificação do perfil social, económico, geográfico e físico do assentamento.
- b) Avaliação das necessidades e problemas e das prioridades das pessoas para os resolver.
- c) Identificação de capacidades locais e de iniciativas para lidar com as suas próprias necessidades.

6. Recursos Disponíveis

- a) Identificação de recursos potenciais disponíveis – humanos, materiais, financeiros e outros – das comunidades, das autoridades locais e da municipalidade.
- b) Identificação da organização social local, capacidades de liderança e facilitação a nível local e municipal.
- c) Identificação de facilidades físicas nas áreas e grupos visados – terra, edifícios, meios de transporte e outros.

7. Objectivos específicos

- a) Definir com as pessoas questões específicas para resolver e actividades a realizar, para melhorar as suas próprias condições de vida.
- b) Tentar definir os objectivos a ser atingidos por fases ou etapas.
- c) Definir um conjunto de objectivos que:
 - sejam suficientemente poucos, para serem alcançados;
 - suficientemente simples para serem suportados pelas pessoas;
 - bem e claramente definidos para serem mesuráveis numa avaliação de progresso.

8. Resultados esperados

- a) De acordo com os objectivos definidos, identificar os resultados esperados, quantificando-os e qualificando-os.
- b) Tentar definir os resultados de cada fase ou etapa.

9. Calendário de acção

- a) Considerando todos os dados colhidos acerca das condições, recursos disponíveis e objectivos definidos estabelecer um calendário claro de todo o processo para alcançar os objectivos e os resultados.
- b) Definir os períodos para auditorias e os procedimentos administrativos.
- c) Definir o acompanhamento e processo de avaliação

10. Estratégias

- a) Identificar os valores – tradições, hábitos, costumes – a ser assumidos ou a ser alterados nas relações humanas e nas relações com o ecossistema.

- b) Identificar o conhecimento local para compreender o conjunto de relações
- c) Identificar as abordagens tecnológicas existentes e as possíveis de introduzir olhando para as dinâmicas da economia local.
- d) Identificar os perfis dos arranjos institucionais a nível local e municipal a serem apoiados ou a ser mudados para alcançar os objectivos gerais e específicos definidos.
- e) Preparar um documento de estratégia para ser seguido.

11. Metodologia de intervenção

- a) Descobrir e promover a complementariedade das acções dos vários actores locais.
- b) Promover infra-estruturas sociais e comunitárias adoptando tecnologias apropriadas visando:
 - Envolvimento do “know-how” (“saber”) local
 - Durabilidade do investimento
 - Funcionalidade dos espaços
 - Sustentabilidade – manutenção e processo de funcionamento das actividades
- c) Adoptar a formação em serviço (*on-the-job training*) através do emprego temporário e incremento do rendimento familiar

12. Ferramentas a usar

- a) Recolha de regras e regulamentos urbanos existentes definidos a nível municipal e promoção da sua aprendizagem pelos diferentes actores
- b) Identificação de tecnologias específicas a serem adoptadas e processos de formação de actores.
- c) Desenvolvimento do processo de capacitação para reforçar as autoridades locais e dos líderes da comunidade civil local.
- d) Exercitar uma Avaliação do Impacto Ambiental com envolvimento da comunidade local.

Fonte: Folheto «“Pfuka Bzixile” (Acorda, já amanheceu!) - Planificação com a Comunidade da Pesquisa-Acção»; AMDU

ANEXO 9

Programa de Acção “Pfuka Bzixile”

Localização

A experiência decorreu em 15 bairros das áreas periurbanas da Cidade de Maputo:

1. 1991/1992 – 2 Bairros: Mavalane “A” e Hulene “B”
2. 1993/1994 – 6 Bairros: Mavalane “A” e “B”, Hulene “A” e “B”, Malhazine e FPLM
3. 1994/1996 – 12 Bairros: Mavalane “A” e “B”, Hulene “A” e “B”, Malhazine, FPLM, Maxaquene “A”, “B”, “C” e “D”, Aeroporto “A”, “Polana Caniço “A”
4. 1996/1997 – 3 Bairros: Xipamanine/Munhuana, Minkadjuíne e Mafalala
5. 1998/2000 – 3 Bairros: Inhagóia “A” e “B” e Nsaleneⁱ

Participantes

A implementação das actividades tem o envolvimento dos seguintes parceiros:

- Comunidades locais vivendo nos bairros periurbanos cobertos pela acção; 50-65% dos participantes são mulheres, para além de jovens e homens desempregados, pessoas reformadas, crianças e trabalhadores locais qualificados e semi-qualificados
- Profissionais – membros e voluntários da AMDU; técnicos da MOLISV; professores e estudantes da Universidade Eduardo Mondlane (UEM) e da Universidade Pedagógica (UP)ⁱⁱ
- ONG, associações e organizações locais de base
- Empresas privadas e estatais locais
- Instituições de administração local ao nível do distrito urbano, bairros e quarteirões
- Conselho Municipal de Maputo

Equipamento, materiais e recursos disponibilizados por:

- Membros da AMDU
- PMA (Programa Mundial de Alimentação e Governo da Holanda)
- Governo Central através do Conselho Municipal de Maputo
- Embaixada de Itália (Fundos de emergência)
- Comissão Nacional do Plano / Fundos SDA – World Bank

- ONG Internacionais: MOLISV / Itália, CRIAA / França, MS / Dinamarca, Terre des Hommes / Suíça, ICG (International Charity Group) / Maputo
- Membros das comunidades locais (força de trabalho, água para obras, alguns materiais e ferramentas, etc.)

Beneficiários:

- De 1991 a 1996, comunidades de 12 bairros envolveram-se, de diferentes modos, no Plano de Acção “Pfuka Bzixile”, beneficiando entre 15 a 20.000 residentes. De 1993 a 1996, cerca de 350 pessoas tiveram mensalmente um emprego temporário. Os trabalhos de auto-construção envolveram cerca de 4100 pessoas, com 20% de rotação mensal. Cerca de 68% dos envolvidos eram mulheres.ⁱⁱⁱ
- Os voluntários e profissionais da AMDU, beneficiaram da experiência social de trabalho com as comunidades e ganharam competência profissional em planeamento e gestão urbana com métodos participativos, em construções de baixo custo e auto-construção assistida e também em organização de mão-de-obra intensiva usando o sistema de *alimentos e cash para o trabalho*.
- Os professores e estudantes da UEM e UP, beneficiaram do ambiente e condições criadas para aprender sobre projectos de construção de baixo custo, tecnologias de construção, planeamento urbano, economia urbana, educação comunitária e trabalhos com comunidades.^{iv}
- Os administradores locais aprenderam como desenvolver novas formas de relacionamento com os residentes, como encontrar novos recursos potenciais para a gestão do ambiente urbano e como providenciar melhores serviços básicos urbanos e equipamento social, promovendo um desenvolvimento sustentável.
- A municipalidade experimentou na prática um caminho de resolução de alguns problemas básicos ambientais e de serviços, com reduzidos gastos e dando ocupação a mulheres e jovens em situação de desemprego e de pobreza, o que permitiu que em anos subsequentes desenvolvesse novos programas utilizando a mesma estratégia.
- O Programa Mundial de Alimentação (PMA) experimentou uma situação de impacto e

sucesso da utilização da ajuda alimentar para provocar desenvolvimento participativo em áreas urbanas.^v

Resultados alcançados – Resultados directos:

- Desenvolvimento de uma escola de pensamento e actuação com novos pontos e padrões de referência para um desenvolvimento endógeno e sustentável ao nível dos voluntários da AMDU e de alguns ambientes universitários.
- Reforço da organização das comunidades para desenvolver iniciativas de melhoramento das condições ambientais urbanas através da participação em:
 - Auto-organização de equipamento social e comunitário;
 - Organização de sistema de recolha de lixo;
 - Reabilitação e manutenção de estradas, caminhos e drenagem;
 - Plantação de árvores de fruta e criação de espaços verdes;
 - Organização de actividades de pequena escala para geração de rendimentos.
- Descoberta de potenciais recursos e sinergias para modificar e gerir o ambiente urbano.
- Reforço da capacidade de administração local, para analisar e gerir os problemas e necessidades das comunidades.
- Redução do desequilíbrio no acesso a infra-estruturas.^{vi}

Resultados alcançados – Resultados indirectos:

- Criação no Conselho Municipal (1994) de uma Unidade Técnica de Coordenação para o desenvolvimento dos bairros peri-urbanos.
- Sensibilização dos gestores e técnicos municipais para nova abordagem sobre desenvolvimento sustentável dos serviços básicos urbanos.
- Introdução de tecnologias apropriadas e de baixo custo, com durabilidade e facilidade de manutenção e introdução da «cor» no ambiente edificado.
- Desenvolvimento induzido nos bairros visados, através da reabilitação de estradas:
 - Início de carreiras de transportes públicos
 - Revitalização da actividade económica e de serviços, privados e públicos
 - Restabelecimento das linhas de energia e iluminação pública
- Criação de condições físicas e organizativas para o desenvolvimento da educação pré-escolar e motivação dos pais para participação na vida das escolas locais.
- Educação cívica das populações no contacto directo ao longo dos trabalhos, recuperando valores da ética social e profissional.
- Surgimento de associações civis locais para continuidade e sustentabilidade do movimento de desenvolvimento participativo e gestão do ambiente urbano.

i Depois de 2000, este tipo de intervenções estendeu-se a outros bairros da Cidade de Maputo e também à Cidade de Inhambane

ii A MOLISV é uma ONG italiana.

iii *Algumas vezes, quando a intensidade do trabalho aumenta, este número cresce até 700 pessoas. (...) Em 1996 estavam envolvidas nas actividades diárias cerca de 350 mulheres e 78 homens. Cerca de 2500 crianças e 50 monitores estão nas “Escolinhas”, e 2300 crianças estão nas escolas primárias comunitárias da zona, atendidas por 20 professores contratados e pagos pelos pais. Um total de 38 membros das comunidades estavam envolvidos nos CRD – “Comissões de Residentes para o Desenvolvimento” – trabalhando ao nível distrital e dos bairros (Ibid.:44).*

iv Faculdade de Arquitectura e Planeamento Físico da Universidade Eduardo Mondlane (UEM) e Cursos de Educação de Adultos e Psicologia e Pedagogia da Universidade Pedagógica (UP).

v A autora acrescenta, no entanto, que alguns dos oficiais do PMA nem sempre se mostraram *totalmente receptivos porque esta acção fugia aos seus parâmetros de avaliação como «funcionários internacionais de ajuda», porque eles deixaram de ser o centro das atenções que passou a ser ocupado pelo protagonismo das populações locais (Ibid.).*

vi Estas podem resumir-se em (até 1996): 13 novas escolinhas; 4 espaços oficinais; construção de 14 latrinas secas; estabelecimento de um sistema de recolha de lixo; 1 Centro Cultural e Recreativo; 2 espaços para administração local; 1 Centro de Saúde; 6 km de estradas pavimentadas e de terra batida, caminhos e drenagem; 3 Centros de Recursos para assistência pedagógica e apoio às iniciativas da comunidade, *treinamento*, produção, promoção do auto-emprego, actividade cultural, artística e artesanal; Comitês de Residentes para o Desenvolvimento local (CRD) foram estabelecidos em cada bairro e comunidade, baseados em organizações emergentes da juventude e da mulher. Fonte: AMDU (Folheto, Julho 1999).

Fonte: Rosário, Maria dos Anjos (1999): Desenvolvimento participativo e Gestão Urbana; Comunicação ao seminário organizado pela ACEP: “As ONG dos PALOP como parceiras na luta contra pobreza”, Setembro/Octubre 1999; ACEP: Lisboa

ANEXO 10

Entrevistas realizadas no âmbito da investigação

Em Portugal:

Ivete (Embaixada de Moçambique em Portugal) – 11/11/02
 Helena Pires (ICP) – 12/11/02
 Helena Guerreiro (ICP) – 12/11/02
 Marlene Valente (Câmara Municipal de Loures) – 29/11/02 e 03/07/03
 Rosário Costa (Câmara Municipal de Loures) – 03/07/03

Em Moçambique:

Inês Alves (Embaixada de Portugal em Moçambique) – 05/02/03 e 19/02/03
 Pedro Monteiro (Embaixada de Portugal em Moçambique) – 28/01/03 e 13/02/03
 João Henriques (Embaixada de Portugal em Moçambique) – 11/02/03
 Carlos Tembe (Conselho Municipal da Matola) – 27/02/03 e 03/03/03
 Gulamo Taju (Conselho Municipal da Matola) – 05/02/03
 Joaquim Cuna (Conselho Municipal da Matola) – 11/03/03
 Rogério Sambo (Conselho Municipal da Matola) – 06/03/03 e 11/03/03
 Mata (Conselho Municipal da Matola) – 28/02/03 e 06/03/03
 António Thuzine (ex-Conselho Executivo Cidade da Matola) – 27/02/03 e 06/03/03
 Rogério Daniel Ndawana (ex-Câmara Municipal da Matola) – 27/02/03 e 06/03/03
 Pedro Duce (Centro de Estudos da População, INE e UNAIDS) – 24/01/03
 Amélia Neves (Centro de Estudos Africanos) – 22/01/03
 Teresa Cruz e Silva (Centro de Estudos Africanos) – 23/01/03
 José Flávio Teixeira (Departamento de História) – 13/02/03
 António Sopa (Arquivo Histórico de Moçambique) – 07/02/03
 Carlos Ribeiro (Deputado JPC Assembleia Municipal de Maputo) – 07/02/03 e 28/02/03
 Dirce Costa (Austral Consultoria) – 27/01/03
 Lázaro Mabunda (Jornal Vertical) – 05/02/03
 Carlos Cossa (Instituto do Magistério Primário - Matola) – 25/02/03 e 27/02/03
 Mário Ussene (Grupo JPC) – 28/02/03
 Isaura Fernandes (Grupo JPC) – 28/02/03
 Abel Cherindza (Deputado JPC Assembleia Municipal de Maputo) – 28/02/03
 Maria dos Anjos Rosário (AMDU e JPC) - 29/01/03, 30/01/03, 28/02/03 e 10/03/03
 Rashid (AMDU) – 29/01/03
 Álvaro Casimiro (LINK - Plataforma de ONG) – 03/03/03, 11/03/03
 José Guambe (Ministério da Administração Estatal) – 10/02/03 e 11/02/03
 Ivone Lopes (Ministério do Plano e Finanças) – 04/03/03
 Ismael Valigy (Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação) – 12/03/03
 Ilda Raivoso (Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação) – 12/03/03
 Raul Gigueira (Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação) – 04/03/03
 Marie-Hélène Chambrin (Département de Seine-Saint-Denis) – 10/02/03