



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

FACULDADES DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CURSO: CIÊNCIA POLÍTICA

**Avaliação do Impacto da implementação do Fundo de Desenvolvimento
Distrital no Fomento de Pequenas Iniciativas de rendimento no Distrito de
Marracuene no ano 2011-2014.**

Licenciando:

GOODINHO JOÃO SIMÃO BANDA

Maputo, 2017



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

FACULDADES DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CURSO: CIÊNCIA POLÍTICA

**Avaliação do Impacto da implementação do Fundo de Desenvolvimento
Distrital no Fomento de Pequenas Iniciativas de rendimento no Distrito de
Marracuene no ano 2011-2014.**

Licenciando

Supervisor

(Goodinho Banda)

(Gabriel Malipa)

Maputo, 2017

GOODINHO JOÃO SIMÃO BANDA

**Análise do Impacto da implementação do Fundo de Desenvolvimento Distrital
no Fomento de Pequenas Iniciativas de rendimento no Distrito de Marracuene
no ano 2011-2014.**

Trabalho do fim do curso para obtenção de
Licenciatura em Ciência Política ministrado
pela Universidade Eduardo Mondlane, na
Faculdade de Letras e Ciências Sociais.

Maputo, 2017

**Avaliação do Impacto da implementação do Fundo de Desenvolvimento
Distrital no Fomento de Pequenas Iniciativas de rendimento no Distrito de
Marracuene no ano 2011-2014.**

Trabalho do fim do curso apresentado em cumprimento parcial dos requisitos exigidos para obtenção do grau de Licenciatura em Ciência Política ministrado pela Universidade Eduardo Mondlane, na Faculdade de Letras e Ciências Sociais.

Presidente

Supervisor

Oponente

Maputo, 2017

DECLARAÇÃO DE HONRA

Declaro por minha honra, que o presente trabalho é resultado da investigação feita no Distrito de Marracuene, o seu conteúdo é original e todas as fontes consultadas estão devidamente referenciadas no texto nas notas de rodapé e na bibliografia final. Declaro ainda, que este trabalho nunca foi apresentado em nenhuma outra instituição de ensino para a obtenção de qualquer grau académico.

O declarante

(Goodinho João Simão Banda)

Maputo, 2017

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho em memória da minha Mãe, Maria Consolata Agostinho. Ao meu Pai Simão Banda, irmãos Nelito Banda, Osvaldo Banda e Flávia Simão, a minha costela Anchita Augusto, ao meu filho Zinho e a família em geral.

Os principais motivadores dos meus estudos.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar à Deus todo-poderoso, que focou sobre mim uma luz divina que fez com que este trabalho fosse realizado com êxito.

A minha família que desde o início dos estudos inspirou-me energias positiva. A minha eterna Mãe Maria Consolata pelo papel que desempenharam na moldura da minha personalidade, tanto no âmbito social assim como académico. Nelyto e Osvaldo meus irmãos que sempre estiveram presentes a conceder apoios incansavelmente. Anchita Augusto esposa e Mãe do pequeno Shaden, me acompanhou em todos os momentos (bons e maus) e por ter-me ajudado a superar muitos desafios que fui enfrentando durante a formação.

Ao dr. Malipa, meu supervisor, que dedicou o seu tempo para orientar na elaboração do presente trabalho. Ao Dr Watata que ajudou a engomar a minha tese e os demais docentes que fizeram parte na minha formação académica.

A direcção da Faculdade de Letras e Ciências Sociais por ter tomado um aspecto prudente no decorrer da minha formação.

Aos meus amigos Paulo Jorge, Elvis Abreu por fazerem parte da minha vida. A Marta Langa minha amiga que sempre mostrou um carrinho especial (sabes que não existem palavras suficientes para poder agradecer-te por tudo que fizeste). O mano Thomas (como sempre o tratei), pela disponibilidade em explicar cada ponto do trabalho.

Meus colegas do grupo de estudo da faculdade, Maurício Nhavande, Oflíio Domingos, Nelson Dapena e outros.

A comunidade e ao Governo Distrital de Marracuene pelo facto de ter-me recebido com muito amor e carinho no âmbito de desenvolver primeiras actividades de campo preconizadas nesta maravilhosa formação.

A nossa maior glória não reside no fato de nunca cairmos, mas sim em levantarmo-nos sempre depois de cada queda.

-Confúcio

Índice

DECLARAÇÃO DE HONRA.....	i
DEDICATÓRIA	ii
AGRADECIMENTOS	iii
RESUMO.....	vii
ABREVIATURAS E SIGLAS	viii
CAPITULO I	1
1. INTRODUÇÃO	1
1.1 Delimitação do tema	3
1.2 Contextualização.....	4
1.2.1 Contexto económico	4
1.2.2 Quadro Normativo	5
1.3 Justificativa	8
1.4 Problematização.....	10
1.4.1 Pergunta de Partida	11
1.5 Hipótese	11
1.6 Objectivos:	11
1.6.1 Geral.....	11
1.6.2 Especifico.....	11
1.7 Metodologia	12
1.8 Delimitação do Universo da População.....	14
1.8. 2. Tipo de amostragem.....	14
CAPITULO II:	15
2. Enquadramento teórico e conceptual	15
2.1. Revisão bibliográfica	15
2.2. Teoria de base	20
2.3. Conceitos.....	20
CAPITULO III.....	25
3. APRESENTAÇÃO ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS	25
3.1 BREVE DESCRIÇÃO DO DISTRITO DE MARRACUENE.....	25
3.1.1 Divisão Administrativa	26
3.1.2 Clima e Hidrografia	26
3.1.3 Infra-estruturas	26
3.1.4 Actividades económicas.....	26
3.2 Critérios e mecanismos de atribuição aos beneficiários do FDD	27

3.3 Selecção dos projectos do Fundo de Desenvolvimento Distrital.....	28
3.4 Valores alocados	32
3.5 Procedimentos da gestão e monitoria aos beneficiários do FDD	33
3.6 Constrangimentos na implementação do FDD em Marracuene	34
Gráfico 4. Plano de realização de actividades	37
3.7 Avaliação do impacto do FDD no fomento de pequenas iniciativas de rendimento.....	38
Conclusão.....	40
Recomendação	41
Referência bibliográfica.....	42

RESUMO

Para este estudo partiu-se do seguinte problema: a persistência no Distrito de Marracuene mesmo existindo insatisfação nos resultados encontrados após a implementação. Este problema permite formular a seguinte questão do problema: até que ponto a implementação do Fundo de Desenvolvimento Distrital contribuiu para a satisfação de pequenas iniciativas de rendimento no Distrito de Marracuene de 2011 a 2014. Para a sua elaboração seguiu-se o método hipotético dedutivo como método de abordagem, método de procedimento aplicou-se o método monográfico como estudo de caso e as técnicas de pesquisa é explicativa (qualitativa) com enfoque a documental indirecta (bibliográfica), pesquisa de campo onde foi aplicada a entrevista semi-estruturada, observação participante e a experiência de vida, para análise e interpretação dos dados foi usada a técnica de análise de conteúdo, a teoria usada é o modelo de políticas públicas. Das análises feitas concluiu-se que os objectivos da implementação do Fundo de Desenvolvimento Distrital em Marracuene não estão sendo alcançados, uma vez que não se nota os avanços na ampliação dos investimentos de pequenas iniciativas de rendimento, que faria gerar a empregabilidade e consequentemente aumentaria a geração de renda melhorando desta forma a vida das famílias. Logo o desenvolvimento do distrito de Marracuene nota-se pelo facto de existência de alguns programas de planificação governamental e não necessariamente da implementação do Fundo de Desenvolvimento Distrital.

Palavras-chave: Avaliação de impacto da política pública, FDD, iniciativas de rendimento.

ABREVIATURAS E SIGLAS

CC – Conselho Consultivo

CCA – Conselho Consultivo do Posto Administrativo

CCD - Conselho Consultivo Distrital

CCL - Conselho Consultivo Local

CFD – Conselho do Fundo Distrital

CIP – Centro de Integridade Pública

CM – Conselho de Ministro

CTAP – Comissão Técnica de Avaliação de Projecto

DL – Desenvolvimento Local

FDD – Fundo de Desenvolvimento Distrital

FRELIMO – Frente de Libertação de Moçambique

GD – Governo Distrital

LOLE – Lei dos Órgãos Locais do Estado

MAE - Ministério da Administração Estatal

NUIT - Número de Único de Identificação Tributária

OIIL – Orçamento de Investimento de Iniciativa Local

PRE – Plano de Reabilitação Económica

RSA – República Sul Africana

SD – Secretária Distrital

SDAE – Serviços Distritais de Actividades Económicas

CAPITULO I

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho é uma monografia escrita com vista a obtenção do grau académico de licenciatura em Ciência Política. A mesma circunscreve-se em torno do tema: *avaliação do impacto da implementação do Fundo de Desenvolvimento Distrital no Fomento de Pequenas Iniciativas de rendimento no Distrito de Marracuene (2011-14)*.

Este tema insere-se no contexto de avaliação de políticas públicas, enquanto um processo de identificação e medição dos efeitos próprios de uma acção, com vista a estabelecer um julgamento sobre o êxito ou fracasso, se o problema foi erradicado ou resolvido, se os objectivos foram ou não atingidos.

Como uma actividade científica das políticas públicas, avaliação de políticas teve início no século XX, sobretudo em 1948, nos Estados Unidos de América, país pioneiro na difusão dos seus resultados. Utilizou-se, em princípio, testes, descrições, métodos experimentais e técnicas de análise quantitativas para apreender a eficácia de variáveis do impacto, em amostras de beneficiários e não beneficiários de programas governamentais, dentre outros procedimentos.

Segundo Guba e Lincoln (1989), a avaliação de primeira geração era caracterizada por testes de medição, seja de aspectos relativos à componentes curriculares das escolas, seja quanto à coeficiente de inteligência.

No tocante ao tipo de avaliação situada no tempo, segundo Mény e Thoenig (1989), existem dois tipos: a) a avaliação *ex-ante* ou *a priori* e, b) a avaliação *ex-post* ou *a posteriori*. A avaliação *apriori* é a prospectiva e constitui um instrumento de ajuda à decisão. Esse tipo de avaliação ajuda os decisores a efectuar escolhas sobre investimento muito elevado como armamento militar, estradas, meios de transportes, entre outros.

Quanto à avaliação *ex-post* é a chamada de retrospectiva. Esse tipo de avaliação busca apreender o impacto gerado por uma política pública, a relação entre as realizações públicas e os seus impactos no meio social e natural. Trata-se da eficácia externa da acção pública. Este tipo de avaliação consiste em identificar e medir os efeitos de uma acção pública, com vista a estabelecer um julgamento sobre o êxito ou fracasso da mesma. Trata-se do exame sistemático e objectivo de

um projecto ou programa finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, almejando a determinação de sua eficácia, efectividade, impacto, sustentabilidade e a relevância dos seus objectivos.

Foi no quadro da avaliação retrospectiva que Luiz Pedone, em formulação, implementação e avaliação de políticas públicas (1986), considera que na Avaliação de políticas procura-se identificar os padrões distributivos das políticas resultantes (quem recebe o quê, quando e como) e que diferença fazem com relação à situação anterior à implementação. Analisam-se aqui os efeitos pretendidos e as consequências indesejáveis, e os impactos mais gerais na sociedade, na economia e na política. O foco de atenção desta avaliação vai para o modelo de impacto. A preocupação é com a definição de como as políticas públicas modificaram a sociedade e quais são as suas consequências mais duradouras, perguntando que diferença as políticas fizeram na sua área de actuação.

É neste contexto da avaliação ex-post que se deve entender o tema sobre avaliação do Impacto da implementação do Fundo de Desenvolvimento Distrital no Fomento de pequenas iniciativas de Rendimento no Distrito de Marracuene (2011 – 2014).

O trabalho estrutura-se em três capítulos fundamentais:

O primeiro é relativo à introdução, que de forma explícita, clarifica, delimita o tema e define o seu contexto, por um lado e, por outro, apresenta a justificativa, a problematização, hipóteses, os objectivos e a metodologia do trabalho.

O segundo trata estritamente do enquadramento teórico-conceptual. Nele, discutem-se as teorias que sustentam a avaliação de políticas públicas e, por último, apresentam-se as definições de termos-chave do trabalho.

O terceiro apresenta e analisa os resultados, tendo em vista o impacto do Fundo de Desenvolvimento Distrital, na contribuição da criação de pequenos investimentos de rendimento para o desenvolvimento sustentável das famílias e do Distrito de Marracuene (2011 - 2014).

1.1 Delimitação do tema

Depois da apresentação das notas introdutórias, segue-se o momento da delimitação do tema do trabalho. A delimitação assenta em dois critérios fundamentais: i) o critério espacial; e ii) o critério temporal. O primeiro, o espacial, surge do facto de “na pesquisa social eminentemente empírica, é preciso delimitar o *locus* da observação, ou seja, o local onde o fenómeno em estudo ocorre” (Gil, 2002, p. 162).

O parâmetro espacial escolhido implicará no resultado dos dados obtidos e nas conclusões da pesquisa. Segundo este autor, o critério temporal consiste ao período em que o fenómeno a ser estudado será circunscrito. Pode-se definir a realização da pesquisa situando o objecto no tempo presente, ou recuar no tempo, procurando evidenciar a série histórica de um determinado fenómeno.

Neste âmbito, o estudo foi realizado dentro do parâmetro temporal de 2011 a 2014, que se prende com a vigência da política do Fundo de Desenvolvimento Distrital no contexto da implementação de investimento de iniciativas de desenvolvimento distritais tendo início em 2006.

Quanto ao recorte espacial, a pesquisa foi realizada ao nível da província de Maputo, Distrito de Marracuene.

A escolha do espaço geográfico deve-se pelo facto do pesquisador constatar numa pesquisa exploratória que a iniciativa de rendimento não tem a capacidade de aceder o mercado financeiro formal. Entre outros factores, como a dinâmica sócio-económicas em curso no distrito e ainda pelo potencial que representa em termos de lições sobre critérios de alocação, formas de gestão, e mecanismo de monitoria e avaliação do real impacto do FDD como alternativa para o financiamento da actividade económica.

1.2 Contextualização

Os factores económico-sociais e o quadro normativo condicionam o surgimento da estratégia de investimento de iniciativas locais.

1.2.1 Contexto económico

Do ponto de vista económico-social, o FDD surgiu, como consequência do momento em que os progressos alcançados não permitiram que fossem superados problemas sociais e económicos graves.

O problema da pobreza era o desafio-chave que se colocava ao país. A capacidade de enfrentar estes desafios ainda era muito limitada devido a carências severas de recursos, derivada de uma profunda fraqueza estrutural da economia.

Em 1987 verifica-se as reformas políticas, económicas e sociais, com o lançamento do programa de reabilitação económica (PRE), traduzido por uma viragem na organização política, económica, sociocultural da sociedade Moçambicana, para a economia do mercado, tendo exigido do Estado uma redefinição do seu papel, sobretudo por um modelo económico em que a participação do serviço privado ganhe um papel relevante. Isto foi se consubstanciando com o aprofundamento da democracia no cenário político, económico, administrativo, social e cultural na luz da constituição de 1990.

A análise dos dados do Inquérito aos Agregados Familiares (IAF) de 1996/97 permitiu desenvolver um perfil detalhado da pobreza em Moçambique. A incidência da pobreza absoluta abrange em média cerca de 70% da população, sendo notáveis os desequilíbrios entre zonas urbanas e rurais e entre regiões. O IAF facilitou também a identificação dos determinantes principais da pobreza em Moçambique e são eles: (i) crescimento lento da economia até ao começo da década de noventa; (ii) fraco nível educacional dos membros do agregado familiar em idade economicamente activa, com maior destaque para as mulheres; (iii) elevadas taxas de dependência nos agregados familiares; (v) baixa produtividade da agricultura familiar; (vi) falta de oportunidades de emprego dentro e fora do sector agrícola; e (vii) fraco desenvolvimento de infra-estruturas, em particular nas zonas rurais (Idem).

Foi para enfrentar a situação de pobreza, as suas determinantes e os constrangimentos económicos, que o governo decidiu colocar esforços na preparação de uma estratégia de financiamento de iniciativas que impulsionassem o desenvolvimento local.

Foi na sequência do PARPA que o governo de Moçambique aprovou a política de Orçamento de investimento de Iniciativa Local (OIL), em 2005, vulgarmente conhecido pelo programa de 7 milhões, como instrumento importante para atingir os objectivos definidos por estes planos.

1.2.2 Quadro Normativo

O programa do FDD resulta de um quadro legal existente no País. O quadro da reestruturação administrativa começa na década 90. A primeira lei que estabeleceu as bases legais para o processo de descentralização política em Moçambique, conforme aponta Canhanga (2008:95), foi a Lei 3/94 referente ao quadro institucional dos Distritos Municipais, a qual posteriormente viria a ser substituída pela, após a aprovação da emenda constitucional de 1996 (Lei 9/96 de 22 de Novembro) num novo quadro institucional para a reforma dos órgãos locais. Contudo, teria sido um lado, a Lei 2/97 de 18 de Fevereiro que viria a criar espaços para a institucionalização das Autarquias Locais e a implantação da descentralização política, a Municipalização.

No contexto deste quadro, inicia-se a elaboração de instrumentos legais que visam fortalecer as acções do processo de descentralização e desconcentração de competências em Moçambique, no sentido de tornar o distrito como unidade territorial de desenvolvimento.

Na sequência disso, foi aprovado pelo Conselho de Ministros o Decreto 15/2000 de 19 Maio que regulamenta o reconhecimento e atribuições às autoridades comunitárias, as formas e áreas de articulação entre estas e os órgãos locais do Estado. Este instrumento define um pensamento descentralizado assente na combinação das formas de organização e gestão tradicional dominante nas zonas rurais com a instituição dos Conselhos Locais como órgãos de consulta das administrações locais.

Por sua vez, a Lei nº 8/2003-Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE), estabelece princípios e normas de organização, competências e funcionamento dos órgãos locais do estado nos escalões de província, distrito, posto administrativo e localidade. Neste âmbito, o nº 1 do Artigo 12 determina que “o distrito é a unidade territorial principal da organização e funcionamento da administração local do Estado e a base da planificação do desenvolvimento económico, social e cultural da República de Moçambique” conjugado com o Decreto 11/2005 que aprova o regulamento dos órgãos locais do Estado evidenciado no nº 1 do artigo 3 que define que “os órgãos

locais do estado têm como função a representação do estado ao nível local para a administração e o desenvolvimento do respectivo território e contribuem para a integração e unidade nacionais”.

Tendo em conta a necessidade de potenciar o Distrito como polo de Desenvolvimento foi aprovada a Lei 12/2005 de 23 de Dezembro, que estabelece a alocação do Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (sete milhões, introduzido a partir de 2006 para todos os Governos Distritais de Moçambique) mais tarde traduzido em Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD).

É importante referir que desde a aprovação da LOLE¹ ocorreram mudanças significativas sobre os Órgãos Locais do Estado (OLE) passando pela institucionalização do Concelhos Consultivos Locais (CCL) até a alocação do Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIIL).

O Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIIL), estava inicialmente concebido para financiar a construção e reabilitação de infraestruturas locais, mas por força das decisões da 19ª secção do Conselho de Ministros alargado aos Diretores nacionais, governadores provinciais, administradores distritais e outros quadros do Estado, a decisão original foi modificada sendo criado Fundo Investimento de Iniciativa Local (FILL) como previa a lei² que criou o OIIL e mais tarde com a aprovação do *Decreto 90/2009 de 15 de Dezembro* passou a ser chamado Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD). A necessidade de transformação de OIIL em FDD baseou-se na criação de mecanismos flexíveis apropriados e legalmente enquadrados que assegurassem a gestão criteriosa, transparente e autónoma de recursos do Orçamento do Estado, dos reembolsos dos empréstimos e dos fundos concedidos por instituições nacionais ou internacionais, na aferição de maior dinâmica económica e financeira no local e na criação de um fundo vocacionado a promoção de actividades económicas através da captação, disponibilização e recuperação de recursos (DNPDR, 2011).

Assim o fundo passou a ser alocado para financiar iniciativas económicas, com vista a promover a renda, comida e criação de emprego a nível local.

Portanto, o Fundo de Desenvolvimento Distrital é resultado da política de descentralização e desconcentração do governo, impulsionando deste modo o desenvolvimento local e do País, com a participação das comunidades para a redução da pobreza local.

¹ REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. *Lei 8/2003 de 19 de Maio e o Decreto 11/2005 de 11 de Junho.*

² REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. *Lei nº 12/2005 de 23 de Dezembro*

Quadro1: Evolução do FDD

Fundo	Legislação	Objectivos
OILL	Lei nº 12/2005, de 23 de Dezembro	Investir em infra-estruturas socioeconómicas e em actividades de promoção do desenvolvimento económico local. Para a aquisição de bens de capital a serem usados como meios para a promoção das actividades económicas das comunidades locais.
FILL	Lei nº 12/2005 de 23 de Dezembro	Financiar projectos que concorram para o desenvolvimento local, alívio da pobreza absoluta assegurar a participação da comunidade civil de forma cada vez mais efectiva na formulação e decisão de políticas públicas locais.
FDD	Decreto 90/2009 de 15 de Dezembro	Desenvolver o empreendedorismo, satisfação das necessidades básicas das comunidades locais, mediante a concessão de empréstimos reembolsáveis.

Fonte: Adaptado: 2017

1.3 Justificativa

O estudo da avaliação do impacto da implementação do Fundo de Desenvolvimento Distrital no fomento de pequenas iniciativas de rendimento aflora-se fundamentalmente relevante porque permite compreender profundamente o processo de elaboração das políticas públicas, com maior destaque para o processo da sua avaliação ao nível Distrital. Por outro lado, pode auxiliar aos tomadores de decisão no processo de sua elaboração.

O estudo pode chamar atenção às autoridades distritais para correção ou não de problemas (em caso haja) decorrentes da concepção, implementação e avaliação de políticas públicas. Em consequência, este trabalho poderá estar disponível na biblioteca distrital ou mesmo municipal para consultas.

A presente pesquisa torna-se ainda relevante na medida em que as reformas administrativas introduzidas no país que culminaram na materialização de decisões visam tornarem a governação cada vez mais próxima do cidadão face a provisão de bens e a prestação de serviços.

A escolha do tema avaliação do impacto do Fundo de Desenvolvimento Distrital no fomento de pequenas iniciativas de rendimento no distrito de Marracuene explica-se por razões de natureza académica e praticas:

As razões académicas prendem-se com o lugar que a temática de avaliação de políticas ocupa no quadro da ciência das políticas públicas. Ela enquadra-se no contexto de análise das políticas públicas, que segundo Dye (1976, p. 1), fazer “*Análise de Política é descobrir o que os governos fazem, porquê fazem e que diferença isto faz*”. Para ele, Análise de Política é a descrição e explicação das causas e consequências da acção do governo.

O escopo da Análise de Política vai muito além dos estudos e decisões dos analistas porque a política pública pode influenciar a vida de todos os afectados por problemas das esferas pública (*policy*) e política (*politics*). A análise de política engloba um grande espectro de actividades, todas elas envolvidas de uma maneira ou de outra com o exame das causas e consequências da acção governamental. Assim, uma definição correntemente aceite sugere que a análise de política tem como objecto os problemas com que se defrontam os fazedores de política (*policymakers*) e como objectivo auxiliar o seu equacionamento através do emprego de criatividade, imaginação e habilidade (Idem).

Foi assim que a problemática da análise de políticas públicas, na ciência de políticas públicas, passou a ser compreendida como um referencial teórico de interpretação importante, e que segundo explicam Hall e Hill (1993, p. 18), ela é ao mesmo tempo uma atitude política e científica descritiva/explicativa. A análise diz o que é e como é a realidade e as suas relações, como é também um processo prescritivo, ou seja, trabalha com a perspectiva da proposição para resolução dos problemas sociais, políticos e económicos (Zart, 2009, p. 1, citado por Dye, 1976). Por consequência, tanto o analista de políticas públicas quanto aquele que as implementa, executa e avalia não tem uma atitude neutra em relação aos processos decisórios. Neste sentido, a análise de política pública pode ser considerada como um conjunto de conhecimentos proporcionados por diversas disciplinas das ciências humanas utilizados para buscar resolver ou analisar problemas concretos em política pública.

Academicamente, o tema de análise de políticas é o que mais me chamou atenção ao longo do processo da minha formação em licenciatura profissional em Ciência Política. A razão de natureza prática tem a ver com minha experiência ao nível do Distrito de Marracuene. Tenho visto, mesmo após a implementação do FDD, situações de pobreza extrema.

Em termos de produção científica, a pesquisa terá a sua importância uma vez que parte de um referencial teórico para discutir aspectos ligados análise de políticas públicas e a consequente devolução de poderes do Governo central para as autarquias locais (n.º 3 do artigo 263 da CRM). Em torno dum problema específico, procura-se, neste estudo, articular os aspectos teóricos e práticos através da combinação de instrumentos de observação, colecta de dados, bem como pela sua análise e interpretação. Mais ainda, o estudo vai incrementar as pesquisas e teorias existente sobre avaliação das políticas de combate à pobreza em Moçambique.

A seguir a justificativa, aparece a definição do problema da pesquisa. Para Marconi e Lakatos (2007, p. 222), a formulação do problema prende-se ao tema proposto: ela esclarece a dificuldade da pesquisa.

1.4 Problematização

A preocupação com o desenvolvimento económico e, por consequência, combate à pobreza em Moçambique, não é novo. A primeira formulação política foi feita no início dos anos de 1980 através do Plano Prospectivo Indicativo (PPI), um mega plano que tinha a pretensão de proclamar o fim do subdesenvolvimento em dez anos. No sector Agrário, por exemplo, definia como estratégia a mecanização das machambas estatais.

É importante sublinhar que o Plano Prospectivo Indicativo foi formulado no contexto de um sistema político socialista que se assentava na teoria marxista do poder e do Estado. Segundo Althusser (1967), a visão marxista aponta influência dos interesses económicos na acção política e vê o Estado como um importante meio para a manutenção do predomínio de uma classe social particular. Como tal, advoga uma economia centralmente planificada.

Apesar da adopção do sistema político democrático na década noventa, o governo de Moçambique prosseguiu com a estratégia de formulação de políticas e programas de luta contra a pobreza. Foi assim que em 2006 o Governo moçambicano aprovou o Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIIL) que tinha como objectivo investir em infra estruturas sócio-económicas e em actividades de promoção de desenvolvimento económico local. Para a aquisição de bens de capital a serem usados como meios para a promoção das actividades económicas das comunidades locais, com finalidade de induzir transformações na economia rural de forma a tornar os distritos unidades orçamentais e centros dinâmicos de promoção da economia multifuncional e que contribuíssem para fazer o distrito o efectivo polo de desenvolvimento do País.

A decisão original foi modificada pelo Fundo de Investimento de Iniciativa Local (FIIL) como previa o OIIL, cujo este tinha o objectivo de Financiar projectos que concorram para o desenvolvimento local, alívio da pobreza absoluta assegurar a participação da comunidade civil de forma cada vez mais efectiva na formulação e decisão de políticas públicas locais.

Com a aprovação do *Decreto 90/2009 de 15 de Dezembro* passou a ser chamado Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD), cujo objectivo era de Desenvolver o empreendedorismo, satisfação das necessidades básicas das comunidades locais, mediante a concessão de empréstimos reembolsáveis.

No entanto, volvidos quatro anos após a aprovação e implementação do FDD ainda existe no Distrito de Marracuene necessidades de expansão das pequenas iniciativas de rendimento. Como tal, ainda não se pode falar de resultados económicos e sociais plausíveis para as comunidades

loais. Assim, o problema do estudo é: *a persistência* no Distrito de Marracuene mesmo existindo insatisfação nos resultados encontrados após a implementação do FDD.

O problema identificado permite formular a pergunta de partida a seguir apresentada:

1.4.1 Pergunta de Partida

Até que ponto a implementação do Fundo de Desenvolvimento Distrital contribui para satisfação de pequenas iniciativas de rendimento no Distrito de Marracuene no período de 2011 a 2014?

1.5 Hipótese

H. A implementação do Fundo de Desenvolvimento Distrital em Marracuene permite, a ampliação do emprego, do produto e da renda local, assegurando desta forma a geração de rendimento; o que por si só melhora a vida económica e social das famílias.

Variáveis:

Independente - O Fundo de Desenvolvimento Distrital;

Dependente – Pequenas iniciativas de rendimento.

1.6 Objectivos:

1.6.1 Geral

- Avaliar a contribuição do Fundo de Desenvolvimento Distrital no fomento de pequenas iniciativas de rendimento no Distrito de Marracuene (2011 - 2014).

1.6.2 Especifico

- Identificar os critérios e os mecanismos de atribuição do Fundo de Desenvolvimento Distrital em Marracuene
- Verificar os resultados que estão sendo alcançados no fomento de pequenas iniciativas de rendimento decorrente da implementação do FDD em Marracuene
- Apresentar os efeitos indesejados pelas pequenas iniciativas de rendimento

1.7 Metodologia

Bunge (1974) citado por Marconi e Lakatos (2003) considera o método científico como um conjunto de procedimentos por intermédio dos quais a) se propõe os problemas científicos e b) colocam-se à prova as hipóteses científicas. Por seu turno, Kaplan (1975) citado por Marconi Lakatos (2003) defende que a característica distintiva do método é a de ajudar a compreender, no sentido mais amplo, não os resultados de investigação científica, mas o próprio processo de investigação. Realça ainda que o método deve permitir, a todos os cientistas, retrazar os procedimentos daquele que alcança resultados válidos, permitindo a compreensão dos caminhos seguidos no procedimento de investigação.

Assim, para os dois pensadores acima citados em todas as pesquisas há três naturezas de métodos: métodos de abordagens, de procedimentos e as técnicas de pesquisa.

O método de abordagem usado neste estudo, é o hipotético - dedutivo que segundo Margo e Barbosa (2004), é a herança da corrente epistemológica do positivismo, que se apela a percepção de uma lacuna nos conhecimentos acerca da qual formulam hipóteses e pelo método de inferência dedutiva, testa a predição da ocorrência de fenómenos abrangidos pelas hipóteses.

Para Quivy & Compenhoudt (1998) o método hipotético-dedutivo repara o mundo como algo que existe independentemente da apreciação que alguém faça dele. Este modelo gera através de um trabalho lógico, hipóteses, conceitos e indicadores para os quais se terão de procurar o seu correspondente no real.

É com base na abordagem hipotético-dedutivo que foram formuladas as hipóteses do trabalho e que depois, foram confrontadas (testadas) com a experiência, a fim de se verificar se elas resistem aos testes. Foi também com base na abordagem hipotético-dedutivo que se identificaram os conceitos e os seus respectivos indicadores constantes nos modelos de análises do trabalho.

Relativamente ao método de procedimento, foi aplicado o método monográfico ou estudo de caso, que, para Silva (2004, p.15), envolve o estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objectos, de maneira que se permita o seu amplo e detalhado conhecimento. E, Yin (2005) considera muito útil um estudo de caso para entender as relações causais em situações da vida real que são muito complexas por meio de estratégias experimentais ou de levantamentos de dados. Também foi operacionalizado o método descritivo, visto ser imprescindível o contacto directo com os

funcionários, comunidades locais para recolha de dados, para caracterização e descrição do objecto da investigação.

Neste caso, o grupo alvo de pesquisa é constituído de um modo geral pelas comunidades de Marracuene e de uma forma particular, os beneficiários do FDD. Posto isto, a pesquisa é explicativa (qualitativa) porque visa identificar os factores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenómenos, aprofundando os conhecimentos da realidade e procurando explicar a razão e o porquê das coisas (Gil, 2008, p. 28).

Para a recolha de informação na primeira fase da pesquisa recorreu-se a técnica de pesquisa documental indirecta (bibliográfica) que teve lugar nos meses de Maio e Junho de 2017 nas bibliotecas e arquivos disponíveis ao nível do Distrito de Marracuene.

Gil (1994, 2008) descreve a pesquisa bibliográfica como sendo uma técnica que se baseia em material já elaborado e tornado público, desde livros, monografias, teses e outros materiais, sua vantagem reside no facto de permitir a cobertura de uma gama de fenómenos mais amplos em relação aos fenómenos que seriam possíveis de pesquisar directamente.

A pesquisa de campo foi realizada nos meses de Julho e Agosto do ano em curso (2017). Para a recolha de dados foram usados os seguintes instrumentos: a entrevista semi-estruturada, observação participante e a experiência de vida.

A técnica de entrevista semi-estruturada é entendida como aquela a que envolve duas pessoas numa situação de “cara a cara” e em que uma delas formula questões e a outra responde (Gil, 1994).

Para a análise e interpretação dos dados, adota-se a técnica de *análise de conteúdo* que, para Lakatos (1997, p. 107), é uma técnica de investigação social complementar à técnica da entrevista e trata de fazer aparecer o máximo possível os elementos de informação e de reflexão, que servirão de matérias para uma análise sistemática de conteúdo que corresponde às exigências de explicação, de estabilidade e de inter-subjectividade dos processos.

1.8 Delimitação do Universo da População

O universo ou a população desta pesquisa são todos envolvidos no Fundo de Desenvolvimento Distrital em Marracuene (mutuários, gestores do FDD, membros dos conselhos consultivos dos bairros) que totalizavam 373 pessoas até data da realização do estudo.

1.8. 2. Tipo de amostragem

A amostra da pesquisa é 37 pessoas; considerada representativa tendo como base 10% do total do universo da população da pesquisa.

Os elementos da amostra foram selecionados por critério de uma amostragem probabilístico intencional e aleatório. Intencionais porque algumas pessoas da amostra foram seleccionadas intencionalmente porque são conhecedoras do fenómeno em estudo. Refere-se aos gestores do FDD do Distrito de Marracuene. Também foram seleccionadas de forma intencional os membros do conselho consultivo das localidades. Outrossim, foram seleccionados aleatoriamente os mutuários, tendo em conta que todos eles tinham a mesma possibilidade de serem escolhidos para compor a amostra. utilizou-se, igualmente, a teoria de amostragem por conveniência dado acessibilidade e a disponibilidade das pessoas. Que para Gil (1999) e Vergara (2000) é aquela em que o pesquisador selecciona os elementos a que tem acesso -admitindo que estes possam, de alguma forma, representar o universo. Assim, a mostra distribui-se de forma a seguir apresentado: doze (12) membros do Governo Distrital (gestores do FDD, técnicos do SDAE e membros do CCL) e 15 beneficiários e 10 não beneficiários.

CAPITULO II:

2. Enquadramento teórico e conceptual

O Enquadramento teórico e conceptual responde à questão *como*? Nele aparecem os elementos de fundamentação teórica da pesquisa e, também, definição dos conceitos empregues. São componentes deste capítulo: a revisão bibliográfica, teoria de base e a definição dos termos-chave.

2.1. Revisão bibliográfica

Para Marconi e Lakatos (2007, p. 227), a revisão bibliográfica serve para citar ou apresentar as principais conclusões a que outros autores chegaram; isso permite salientar a contribuição da pesquisa realizada, demonstrar contradições ou reafirmar comportamentos e atitudes.

Assim, para este trabalho, a revisão da bibliografia recai sobre a temática de avaliação de políticas públicas e sobre a melhoria das condições económicas e sociais (desenvolvimento económico) das comunidades locais.

Segundo Heidemann (2006), avaliação de políticas públicas constitui a quarta etapa do processo de políticas. A primeira refere-se às decisões políticas tomadas para resolver problemas sociais previamente estudados. Depois de formuladas, as políticas decididas precisam ser implementadas, pois sem acções elas não passam de boas intenções. Numa terceira etapa, procura-se verificar se as partes interessadas numa política foram satisfeitas em suas demandas. E, enfim, as políticas devem ser avaliadas, com vistas a sua continuidade, aperfeiçoamento, reformulação ou, simplesmente, descontinuidade. Por seu turno Heywood (2013) destaca que avaliação da política consiste fundamentalmente em encontrar a melhor alternativa, e para o efeito processo o político culmina com a avaliação e revisão da política, conduzindo, em termos teóricos, para um decisão sobre a manutenção, a sucessão ou alteração ou término da política.

Neste sentido, tomando em consideração que politica pública é levada a cabo através do uso da análise custo- benefício dos diferentes intervenientes, a avaliação poderá também cobrir questões e procedimentos tais como a forma de organização do estagio da formulação, que e quando é consultado como a implementação é controlada.

Segundo Grupo de análise de políticas e inovações (2002), ocorre a avaliação da política, quando os resultados - entendidos como produtos e metas definidos e esperados num âmbito mais restrito

- e impactos - entendidos como produtos sobre um contexto mais amplo e muitas vezes não esperados ou desejados – decorrentes de sua Implementação são comparados com o planejado. Ou, no limite, quando a Formulação se dá de forma totalmente incremental, aprovados através de um critério de satisfação dos interesses dos atores envolvidos. É o grau de racionalidade da fase de Formulação e o estilo de Implementação o que define como irá ocorrer a Avaliação. No extremo racional, em que existe uma intencionalidade da mudança de um determinado sistema, a Avaliação é condição necessária. É através dela que o trânsito do sistema de uma situação inicial a uma outra situação, tida como desejada, pode ser promovido. É a Avaliação que aponta as direcções de mudança e as acções a serem implementadas num momento ulterior. Após a implementação dessas, e a avaliação dos resultados alcançados é que, iterativamente, serão propostas novas acções que levarão o sistema a aproximar-se do cenário desejado.

Ainda para Grupo de análise de políticas e inovações (2002, p. 75), o momento da avaliação sistematiza-se as duas situações extremas, correspondentes aos modelos incremental e racional, respectivamente.

No primeiro caso, do modelo incremental, uma vez que não houve uma preocupação prévia em definir indicadores (metas etc.) que pudessem mensurar os resultados alcançados, compará-los com os projectados, e assim avaliar em que medida o processo de implementação foi bem-sucedido, a avaliação só poderá ser realizada, através de um critério difuso, subjectivo, de satisfação dos actores envolvidos. Critérios ex-post, exógenos ao processo, são então adoptados de modo a proceder o que denominamos de avaliação ritualística, uma vez que ele é mais um processo de legitimação, não raro manipulador e demagógico, do que uma avaliação propriamente dita.

No caso do modelo racional, ocorre o oposto. Uma vez que indicadores adequados foram definidos, e que critérios ex-ante, endógenos ao processo foram explicitamente adoptados, a verificação de atingimento das metas, resultados e impactos esperados se dá de modo transparente e inequívoco. Ao contrário do caso anterior, em que o parâmetro de avaliação é o grau de satisfação das elites que dominam o processo de elaboração da política desde a sua formulação, a avaliação pode ser realizada através da comparação entre metas e resultados, conduzindo a mudanças significativas no próximo “ciclo da elaboração de política”.

Assim, avaliar uma política significa apreciar os efeitos atribuídos a uma intervenção governamental, no domínio da vida social e do meio ambiente físico. O analista poderia ter o suporte de: técnicas de exploração próprias das ciências sociais, como por exemplo, estudos de caso, planos de investigação. Outros pensadores como Jean Leca (citado por Kressler, 1998), consideram que avaliação pode apresentar-se tanto como um julgamento de resultados, quanto como instrumento de processo político.

Para Mény e Thoenig (1989), avaliação pode ser diferenciada segundo a atitude do avaliador e as suas funções junto do processo avaliativo. Neste sentido, haverá: a atitude descritiva (realização de inventário e lista dos efeitos em um período de tempo e o avaliador procura apenas fornecer dados, busca a neutralidade, não estabelece o julgamento sobre êxito ou fracasso da intervenção); atitude clínica (aqui aprofunda-se mais do que na atitude anterior porque além do registo dos resultados, explica por que um objectivo proposto foi alcançado e por que os objectivos não buscados o foram. Estabelece prioridade para os parâmetros correspondentes ao objectivo buscado e ignora os efeitos ligados a outros parâmetros, além de procurar descobrir as diferenças entre a meta perseguida e a realizada); atitude normativa (o avaliador adopta os valores eleitos por ele mesmo para se referenciar na medição dos resultados observáveis; isso pode ocorrer por diversas razões, até pela falta de clareza dos objectivos da política); a atitude experimental (procura relações estáveis de causalidade em termos do conteúdo da política e o conjunto de efeitos no terreno, adoptam-se as variáveis independentes como causas e as dependentes como efeito).

Autores como Mény e Thoenig (1989) indicam que são raras as políticas públicas que dispõem desde o início de dispositivos de colecta de dados sobre os seus impactos. Em consequência, os avaliadores devem construir de efeitos, de forma directa, ou indicadores indirectos provenientes de outras fontes como estatística.

Existem dois paradigmas epistemológicos que sustentam dois modelos teóricos de avaliação de políticas: paradigma positivista e paradigma construtivista:

Paradigmas são geralmente utilizados para especificar características e tendências dos modelos de análise. Inspirados na noção concebida por Thomas Kuhn para pesquisa científica, os paradigmas compreendem, em geral, princípios metafísicos, hipóteses, metodologias e instrumentos.

Segundo (Perret; Séville, 2007), o paradigma positivista compreende leis imutáveis ou pouco variáveis, que se impõe a todos e daí o foco de atenção volta-se para a mesma. Assim, o homem seria condicionado pelo meio e com uma visão determinista do mundo social. Este paradigma sustenta o modelo de avaliação tradicional.

Por seu turno, de acordo com (o paradigma construtivista que adopta o processo da construção da realidade divide-se em construtivismo radical e construtivismo moderado. O paradigma construtivista radical afirma que a realidade não existe. Ela é uma invenção a partir da visão do mundo dos indivíduos. por sua vez, os construtivistas moderados não aceitam nem rejeitam a hipótese da realidade objectiva. Porém, essa realidade não seria independente do espírito, da consciência daquele que observa. Para os construtivistas, o mundo social é feito de interpretações que constroem pela interacção entre actores em contextos particulares (idem).

É possível distinguir, em termos de predominância, dois principais modelos de avaliação quanto a perspectivas dos actores nele engajados e dos métodos utilizados: avaliação tradicional e avaliação pluralista. Estes dois modelos correspondem, em linhas gerais, paradigmas positivistas e construtivista.

O modelo de Avaliação tradicional é considerado uma avaliação técnica e enfatiza os efeitos da política, mediante pesquisa do sistema causal de busca e explicação o seu funcionamento.

Neste tipo de avaliação ocorre também dificuldades visto que é a experte de um ou mais avaliadores, seleccionados segundo medidas de performance anteriores que deve garantir a pertinência do conhecimento e aos juízos produzidos. A ele cabe a responsabilidade de escolher os métodos aliados com objectivos e metas.

Para Santos e Verrieri (1993), no âmbito da avaliação tradicional, destaca-se o método experimental que aplicação à avaliação de uma política publica consiste em se estabelecer duas amostras homogéneas, um submetido à acção pública e a outra não. Quando a política alcança a maturidade, uma medida de defeitos a ele relacionados é operada sobre a amostra experimental, que será confrontada o estado de outra amostra. Outrossim, Mény e Thoenig (1989, p.309) consideram que no âmbito do modelo tradicional assente no paradigma positivista (experimental), avaliar significa identificar o objectivo a avaliar, medir as variações possíveis, comparar o que se

passou com que teria- se passado se a autoridade pública não tivesse intervindo. Acção pública é tratada como uma hipótese de mudança do tecido social e físico.

Turgeon (1998, p. 198) considera que a avaliação tradicional é a normativa, experimental e de balanço. Ela visa identificar *a posteriori* se o programa ou a política a) produziu o impacto almejado; b) encontra seus próprios objectivos; c) fornece um rendimento (custo/impacto) interessante e; d) Não poderia ser substituída por soluções alternativas menos dispendiosas.

Há tipo de dimensões de tempo que podem ser adoptadas na avaliação tradicional:

- O Corte longitudinal, ou seja, considerar diversos momentos após o começo da intervenção pública e mesmo momento anterior a intervenção;
- O corte transversal ou instantâneo, isto é em único momento depois que a intervenção ocorreu. Todavia, nesse caso deve-se pesquisar dois tipos de população, com características idênticas a qual foi objecto de intervenção para observar as diferenças.

O outro modelo de avaliação é o pluralista. Na concepção pluralista, avaliação se torna uma construção colectiva na qual os diversos actores envolvidos julgarão a pertinência da acção estatal e não observarão simplesmente se os efeitos da mesma estão de acordo com os objectivos iniciais. O especialista não tem o monopólio de método de avaliação, a delimitação do campo e dos objectivos são postas em discussão entre parceiros da política a avaliar ao longo desse processo. Esta avaliação está baseada no paradigma construtivista que se opõe ao defendido, entre outros paradigmas.

Para Baron, Monnier, (2003), o modelo de avaliação pluralista defende os seguintes princípios:

- Não há nenhuma realidade objectiva, mas verdades relativas. O avaliador não pode fazer julgamentos sobre acção pública, sem considerar diferentes pontos de vista que se relacionam com os envolvidos;
- Um programa público, uma vez que opera em um sistema social, é um conjunto complexo de interacções entre acção, reacções dos actores e do constatado e não pode ser estudado independentemente do seu ambiente, ou parcialmente.

Assim, o modelo pluralista de avaliação questiona o postulado de supremacia dos *expert* e valoriza a representação política das implicações, ou seja, grupos de interesse, representações

administrativas, corpos intermediários, ou melhor, avaliação colectiva. O que está implícito nesse tipo de avaliação é o conceito de aprendizagem colectiva no qual a qualidade de avaliação é baseada na integração de ideias em debate suscitado.

O ponto seguinte é relativo ao embasamento teórico (teoria de base). Numa pesquisa científica é imprescindível a existência da teoria de base porque permite o desenvolvimento do carácter interpretativo relativamente aos dados obtidos. Para o efeito deve-se correlacionar a pesquisa com o universo teórico, optando-se por um modelo teórico que serve de embasamento à interpretação do significado dos dados e factos colhidos ou levantados. Assim, a seguir apresenta-se a teoria de base:

2.2. Teoria de base

A abordagem teórica usada neste estudo será o modelo de avaliação de políticas públicas tradicionais, dentro do paradigma positivista, assente num tipo de avaliação *ex-post* (a chamada de retrospectiva) e uma atitude clinica. A adopção desta abordagem prende-se pelo facto de o objectivo da pesquisa é o de apreender o impacto gerado pelo FDD, a relação entre as realizações públicas e os seus impactos no meio social e natural, os resultados que estão sendo alcançados com a implementação do FDD.

2.3. Conceitos

Política - A palavra política, nas políticas públicas, é definida de várias formas e por diversos autores. Easton (1953, p.130) afirma, por exemplo, uma política como “uma teia de decisões que alocam valor”. Neste sentido, autor procura focalizar a questão de valor, uma vez que as decisões relacionadas entre si trazem valor. Jenkin (1978, p.15), citados por Siteo (2006), por seu turno, define a política como um conjunto de decisões inter-relacionadas, concernindo à selecção de metas e aos meios para alcança-las, dentro de uma situação especificada. O conceito de Jenkin está intrinsecamente relacionado com a ideia de plano ou planificação: *selecção de metas e aos meios para alcança-las, dentro de uma situação especificada*. Hecló (1972, p.84), por sua vez, diz que a política pode ser considerada como “*um curso de uma acção ou inacção, mais do que decisões ou acções específicas*”. Ham e Hill (1993, p. 13) analisam as implicações do facto de que a política envolve antes um curso de acção ou teia de decisões que uma decisão, evidenciando os aspectos tais como:

- Há uma rede de decisões de considerável complexidade;
- Há uma série de decisões que, tomadas em seu conjunto, encerram mais ou menos o que é a política;
- Políticas mudam com o passar do tempo e, em consequência, o término de uma política é uma tarefa difícil;
- O estudo de política deve deter-se, também, no exame de não-decisões.

Em última análise para este trabalho, a política pode ser entendida como um conjunto de decisões e acções que alocam valores.

Políticas públicas – o conceito de política pública, substancialmente, não difere tanto do conceito de política, dado que assenta na ideia de decisão. É por isso que Baena (citado por Flexor, sd), define políticas públicas como toda decisão conformadora, em princípio de carácter inovador, que é acompanhada de medidas necessárias para a sua continuidade e execução. Subirats (1994), contrariamente ao Baena considera que uma política pública normalmente implica uma série de decisões. Decidir que existe um problema. Decidir que se deve tentar resolver. Decidir a melhor maneira de resolver. Decidir legislar sobre o tema.

Avaliação da Política - Segundo Heywood, (2013), consiste fundamentalmente em encontrar a melhor alternativa, e para o efeito processo o político culmina com a avaliação e revisão da política, conduzindo, em termos teóricos, para uma decisão sobre a manutenção, a sucessão ou alteração ou término da política.

Neste sentido, tomando em consideração que política pública é levada a cabo através do uso da análise custo- benefício dos diferentes intervenientes, a avaliação poderá também cobrir questões e procedimentos tais como a forma de organização do estagio da formulação, que e quando é consultado como a implementação é controlada.

Na senda de Heywood (2013), aparece Thomas Dye (1987, p.351), citado por Wayne (1995) a definir o processo de avaliação de uma política como um estudo das consequências de uma política pública.

Carol Weiss (1972, p. 6) foi um dos estudiosos na área de avaliação de políticas públicas e argumenta que se podem distinguir entre outras formas de análise importantes:

- É um processo orientado para tomada de decisões; e análise de problemas resultantes da investigação dos diferentes *policy makes*;
- Faz-se um julgamento do carácter;
- É um tipo de pesquisa embutida em uma política que fixa uma análise académica;
- É um processo que normalmente após a sua realização não divulgado.

Theodolou, Stella e Mattew (2013) consideram que avaliação de políticas é um processo que consiste na revisão da implementação de uma política pública para aferir se está a ser realizado o que foi traçado como objectivo. As consequências desse processo são determinadas pela descrição do impacto, ou olhando para algum sucesso ou insucesso tendo em vista o estabelecimento das metas iniciais.

Por seu turno, Pedone (1986) considera que avaliação de políticas consiste em verificar os padrões distributivos das políticas resultantes (quem recebe o quê, quando e como) e que diferença fazem com relação à situação anterior à implementação. Analisam-se aqui os efeitos pretendidos e as consequências indesejáveis, e os impactos mais gerais na sociedade, na economia e na política.

Neste trabalho, adopta-se o conceito de avaliação de política de Pedone (1986) por ser o único que corresponde com os objectivos do trabalho.

Avaliação de impacto da política pública - Theodolou, Stella e Mattew (2013) formularam um, conceito com o qual o trabalho se identifica sobre a avaliação de impacto. Segundo estes autores, esta avaliação consiste na análise até que ponto uma determinada política incide sobre o grupo-alvo. Sua maior preocupação é a de verificar como o programa ou as metas de política e os objectivos estão sendo alcançados.

Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD) - constitui uma política pública elaborada de forma a materializar o objectivo central do Governo, o conjunto de acções que conduz à redução da pobreza em geral.

O surgimento do FDD enquadra-se num contexto em que o discurso governamental sobre a pobreza centrava sua atenção no combate deste fenómeno nas zonas rurais, sendo a destacar a

introdução no ano de 2006 do Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIIL) que foi mudando de designação e hoje é o Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD), comumente denominado “7 Milhões” destinados aos 128 distritos de Moçambique. O OIIL tem como objectivo “contribuir para a redução da pobreza através do financiamento de projectos individuais e de associações de produção de comida e de geração de emprego e de renda”, (MAE, 2011, p.207).

O Fundo de Desenvolvimento Distrital é uma instituição pública dotada de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira, de onde se destina à captação e gestão de recursos financeiros visando impulsionar o desenvolvimento e empreendedorismo na satisfação das necessidades básicas das comunidades locais, mediante a concessão de empréstimos reembolsáveis³.

Os objectivos fundamentais do FDD são de financiar⁴:

- Acções que visem estimularem o empreendedorismo, a nível local, de pessoas pobres mas economicamente activas e que não tem acesso ao crédito bancário;
- Actividades de produção e comercialização de alimentos, criação de postos de trabalho, permanentes ou sazonais, assegurando a geração de rendimento;
- Outras actividades que visem melhorarem as condições de vida, relacionadas com as actividades económicas e produtivas das comunidades.

O FDD “destina-se, prioritariamente, a apoiar pessoas pobres, mas economicamente activas e que não têm acesso ao crédito bancário e/ou outro tipo de crédito concedido por instituições financeiras formais”, (MAE et al, 2011, p.7). Assim, a identificação destas pessoas pobres é feita mediante o uso do conceito de pobreza acima referenciado. Essa tarefa cabe às Comissões Técnicas de Avaliação dos Projectos das localidades bem como dos Postos Administrativos.

O FDD promove o auto-emprego e incentiva o apoio a projectos sustentáveis com impacto na vida da comunidade local⁵. Os projectos com maior incidência são os de produção de comida no âmbito da erradicação da fome no distrito de Marracuene. Os resultados esperados no âmbito da implementação do FDD eram de, produção de comida, geração rendimento e geração de emprego.

³ REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. *Decreto n° 90/2009*, de 15 de Dezembro. Artigo 2.

⁴ REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. *Decreto n° 90/2009*, de 15 de Dezembro. Artigo 4.

⁵ REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. *Decreto n° 90/2009*, de 15 de Dezembro. Artigo 5.

Iniciativas de rendimento elaboração de uma proposta ou projecto que geram resultados avultados em relação aos meios que foram usados inicialmente (Azevedo, 2003). O autor olha a proporção entre os resultados obtidos e os meios que tenham sido usados para o efeito, neste caso o FDD vai ser o capital para início das actividades e espera-se que esta actividade gera algum rendimento ao projecto.

CAPITULO III

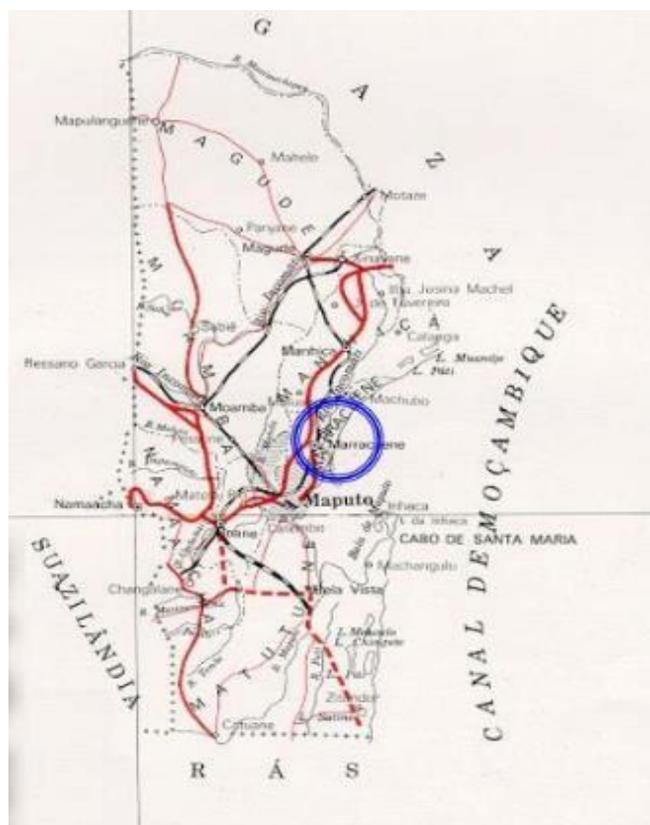
3. APRESENTAÇÃO ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS

3.1 BREVE DESCRIÇÃO DO DISTRITO DE MARRACUENE

O Distrito de Marracuene localiza-se na Província de Maputo, a 30km a norte da Cidade de Maputo e tem aproximadamente uma latitude de 25° 41' 20" sul e longitude de 32°40'30" Este. Tem como limitações, a Norte pelo Distrito de Manhiça, a Sul pela Cidade de Maputo, a Este é limitado pelo Oceano Indico e a Oeste pelo Distrito de Moamba e Cidade da Matola.

Segundo o censo geral da população de 2012 o Distrito de Marracuene possui uma superfície total 697km² e população de 118.949 habitantes. O Distrito é formado por uma vasta planície ao longo do rio Incomati e por uma sucessão de planaltos arenosos e pequenos e pequenos vales na zona limite com o Distrito da Moamba, a Cidade da Matola e a Cidade de Maputo. Ao longo do litoral apresenta uma vasta faixa de dunas de areia branca, ameaçadas pela erosão eólica devido ao intenso corte das plantas nativas para a produção de lenha e carvão.

Figura 1. Localização do Distrito de Marracuene



Fonte: Google

3.1.1 Divisão Administrativa

O Distrito é composto por dois Postos Administrativos, nomeadamente: Marracuene-Sede e Machubo. O Posto Administrativo de Marracuene-Sede compreende: Localidade-sede, Michafutene, Macaneta, Matalane e Ngalunde; enquanto o posto administrativo de Machubo é constituído pelas localidades de Macandza e Thaúla. Referenciar que está em processo a criação do terceiro posto administrativo que se vai denominar Matalane e compreendera a junção das localidades de Matalane e Ngalunde.

3.1.2 Clima e Hidrografia

O clima do Distrito é tropical chuvoso com a vegetação do tipo savana, influenciado pela proximidade do mar. Caracteriza-se por temperaturas quentes com um valor médio anual superior a 20°C e uma amplitude anual inferior a 10°C. A humidade relativa varia entre os 55 a 75% uma precipitação moderada, com valor médio anual entre 500mm no interior 1000mm no litoral. A estação chuvosa vai de Outubro a Abril, com 60% a 80% da pluviosidade concentrada nos meses de Dezembro a Fevereiro (MAE 2005).

3.1.3 Infra-estruturas

O Distrito de Marracuene é atravessado pela estrada nacional n° 1 de Maputo que faculta a comunicação com a cidade de Maputo a sul e o Distrito de Manhiça a norte.

Possui uma estação de caminho-de-ferro, que serve a comboios de carga e de passageiros em trânsitos na linha ferreia de Maputo – chicualacuala – Zimbabwe (linha de Limpopo). Localmente, o trânsito fluvial liga a sede do Distrito a localidade do Macaneta.

O distrito é servido pela rede de telecomunicação fixa do País (TDM) e pelas três redes Móveis (Mcel, Vodacom e Movitel).

3.1.4 Actividades económicas

A base da economia do distrito de Marracuene é a agricultura, tendo como principais culturas as hortícolas, milho, arroz, mandioca, batata-doce e bananas.

A população de Marracuene pratica agricultura de subsistência. A outra actividade praticada no Distrito é a pesca, comercio e a Industria.

3.2 Critérios e mecanismos de atribuição aos beneficiários do FDD

Inicialmente na implementação do OIIL não houve definição clara de critérios e mecanismo de atribuição. Onde a lei não tornou claro se os fundos assumiram uma forma de doação sem retorno ou empréstimo e, que juros aplicar (Osório e Silva, 2009).

Mas tarde foi determinado um conjunto de critérios aplicáveis aos proponentes dos projectos para o acesso aos recursos do Fundo de Desenvolvimento Distrital (MAE et all, 2011).

Os requisitos necessários para o financiamento do Fundo de Desenvolvimento Distrital são:

- Declaração do bairro;
- Bilhete de Identidade;
- NUIT;
- Ter uma conta Bancaria; e por fim evidenciar o impacto na zona onde pretende implementar o projecto.

Em entrevista com o membro do Conselho Consultivo Sandra Nunes⁴ afirmou que *“todos os residentes podem concorrer ao Fundo de Desenvolvimento Distrital no Distrito de Marracuene, desde que sejam localmente fixos há pelo menos 5 anos, incluindo os membros do Conselho Consultivo e os funcionários da secretaria distrital”*.

O senhor Nelson Sevene⁵ afirmou que *“os membros do CC podem concorrer ao FDD e ser beneficiários como é o caso de alguns membros do CC que se encontram na posição de beneficiários desde 2007 e nunca criaram situações de desordem até que tem sido o bom exemplo para a população no concernente aos reembolsos. Para estes casos a monitoria e avaliação devem ser feita por outros membros desde que não sejam beneficiários ou pelos técnicos de planificação”*.

Para cada projecto os beneficiários têm de ter um declarante (padrinho) no Conselho Consultivo Local e também é designado um membro da ETD para acompanhar o percurso do projecto, apresentando relatório mensal ao chefe da ETD e ao Governo Distrital.

⁴ Membro e primeira vogal do Conselho Consultivo Local.

⁵ Funcionário do Governo Distrital de Marracuene - categoria de técnico administrativo afecto na planificação.

3.3 Selecção dos projectos do Fundo de Desenvolvimento Distrital

Segundo MAE et al (2011), para a aprovação dos projectos para financiamento pelo fundo é necessário passar por quatro (4) fases:

- Na primeira fase, os projectos devem ser identificados como sendo economicamente viáveis e benéficos para a comunidade, priorizados e aprovados pelos Conselhos Consultivos Locais;
- Na segunda, os projectos devem ter origem nas Localidades que tenham tido a primeira apreciação a nível do CCL antes de transitarem para o Conselho Consultivo do Posto Administrativo e para os CCD;
- Na terceira fase, os projectos são implementados na unidade territorial onde são propostos;
- Na quarta fase, são seleccionados e aprovados os projectos que privilegiam o uso sustentável dos recursos locais (humanos, matérias e naturais).

Como forma de responder as exigências da sociedade aos agentes, numa perspectiva funcionalista⁶ a aprovação dos projectos no distrito de Marracuene, é feita nas comunidades em reuniões de análise e avaliação, depois propostos a financiamento pelo Fundo de Desenvolvimento Distrital, avaliando-se previamente, se as propostas apresentadas coincidem com as necessidades das comunidades, evitando que sejam aprovados dois projectos iguais na mesma comunidade.

No processo de selecção os projectos são submetidos aos membros do Conselho Consultivo Local de onde são seleccionados e avaliados, posteriormente passados apenas os aprovados para o Conselho Consultivo do Posto Administrativo (CCA) e por último são passados os projectos ao CCD, e que estes se encarregam de levar até ao GD.

O senhor Augusto Mabeyane⁷ afirmou: *“no processo de selecção os proponentes devem ter padrinhos para monitorar e avaliar os seus projectos e também ajudar a garantirem o reembolso do mesmo”*.

⁶ Perspectiva funcionalista realça que as partes de uma sociedade são estruturadas para manter a sua estabilidade e esta acontece dentro de um sistema social e político. Onde assumem que o comportamento político é resultado de uma tensão de exigências e expectativas dirigidas pela sociedade ao agente e espera-se uma resposta ou acção que este deve demonstrar no seu papel de direcção.

⁷ Augusto Mabeyane assume o papel do porta-voz do Conselho Consultivo.

Segundo alguns populares (beneficiários e não beneficiários) entrevistados na condição de anonimatos afirmaram que, para os projectos serem seleccionados e aprovados, tinham de alocar uma parte do valor ao padrinho. Segundo eles os residentes do Distrito de Marracuene têm de praticar actos de corrupção para aprovação dos seus projectos. Este acto acaba minando com aquilo que são os objectivos do Fundo de Desenvolvimento Distrital no alcance das suas metas.

Nesta ordem de ideias Flávia Felismina, residente não beneficiária do FDD em Marracuene rematou: *“estando eu preocupada para aquisição do fundo para alastrar o meu negocio, fui ter com um dos membros do CCL por consciência amigo do meu marido, para me explicar como proceder para aquisição do fundo, ele me falou de todos os documentos necessários e depois cobrou-me 500 mts para eu conseguir ter o fundo. Se eu fui lá é porque não tenho dinheiro ainda tenho de subornar com valor que tenho de reembolsar ao Estado. Preferi ficar no meu canto a cuidar da minha barraquinha”*.

Um dos proponentes do Fundo Distrital de Desenvolvimento Raimundo Cossa afirmou: *“eu e meu primo metemos o projecto em 2012, onde o meu foi reprovado e do meu primo foi aprovado porque ele pagou a um membro do CCL e como eu no período não tinha o valor, não consegui pagar. Para ter acesso aos 7 milhões é necessário teres conhecidos no sistema ou subornares um valor”*.

Na mesma linha de pensamento um dos beneficiários do Fundo de Desenvolvimento Distrital que preferiu prestar depoimento no anonimato, afirmou: *“paguei 650 para adquirir o fundo porque não havia maneira sem pagar. Mas hoje já nem me recordo daquele valor porque o meu negócio até hoje esta andar e já tenho alguém a trabalhar para mim. Admito que a vida melhorou em relação aquele tempo”*.

A questão da cor partidária conta muito para a selecção e aprovação dos fundos, visto que todos os membros do CC, ETD, os funcionários da Secretaria Distrital e o Administradora do Distrito de Marracuene são membros do Partido no poder (FRELIMO), logo, todos os proponentes do Fundo de Desenvolvimento Distrital amantes do partido tiram vantagens na aprovação dos seus projectos.

Em entrevista com o Gabriel Mbjaja (membro do Conselho Consultivo Local) quanto a questão da cor partidária, afirmou: *“nós não podemos trabalhar com os inimigos, imagina o conflito que possa existir dentro de uma casa que vivem membros amadores de dois partidos diferentes”*.

Quanto a aprovação dos projectos no âmbito do desenvolvimento distrital seguiam com base as necessidades do Distrito. Vide a tabela abaixo referente a projectos aprovados por áreas de actividades em determinados períodos em análise.

Tabela 1. Tabela de projectos por área de actividades

PROJECTOS	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
1. Agricultura	21	8	40	24	26	23	142
2. Pesca	3	2	5	10	3	9	32
3. Comercio	4	8	10	16	36	23	97
4. Industria	4	5	15	9	12	10	55
5. Pecuária	45	56	1	20	10	12	144
6. Prestação de serviço	-	5	-	4	5	6	20
7. Piscicultura	-		-	-	-	1	1
TOTAL	77	84	71	83	92	84	491

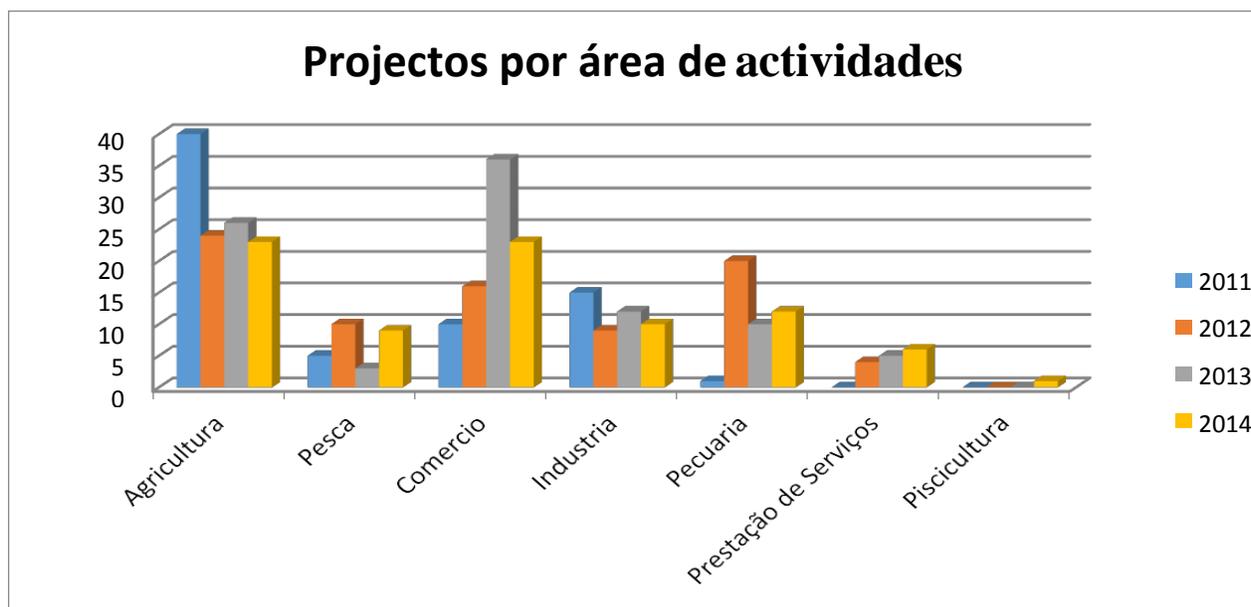
Fonte: Governo do Distrito de Marracuene

No período de 2011 a 2012, os projectos mais aprovado foi de agricultura, seguidos de pecuária e comércio. Em 2013 o cenário mudou, tendo sido mais aprovado o projecto referente ao comércio em detrimento da agricultura devido a existência de muitos projectos de agricultura aprovados anteriormente. No ano seguinte o número de aprovações de projectos de agricultura e o comércio foram iguais, como evidencia o gráfico a baixo.

Abaixo desta consta o gráfico referente a tabela ilustrada. Onde se pode tirar lição da evolução das actividades por períodos estabelecidos.

O gráfico ilustra o número de projectos aprovados por área de actividade de 2011 a 2014. Desde o início do ano 2009 de implementação do Fundo de Desenvolvimento Distrital até 2014 o número de projectos aprovados é de 491.

Gráfico 1: Referente a área de actividades.



Fonte: autoria do autor, com base nas informações do Governo Distrital.

Os projectos de produção de comida foram mais aprovados em detrimento dos projectos de geração de rendimento no período em análise. Contudo foram poucos os projectos que geraram empregos, como evidencia a tabela seguinte.

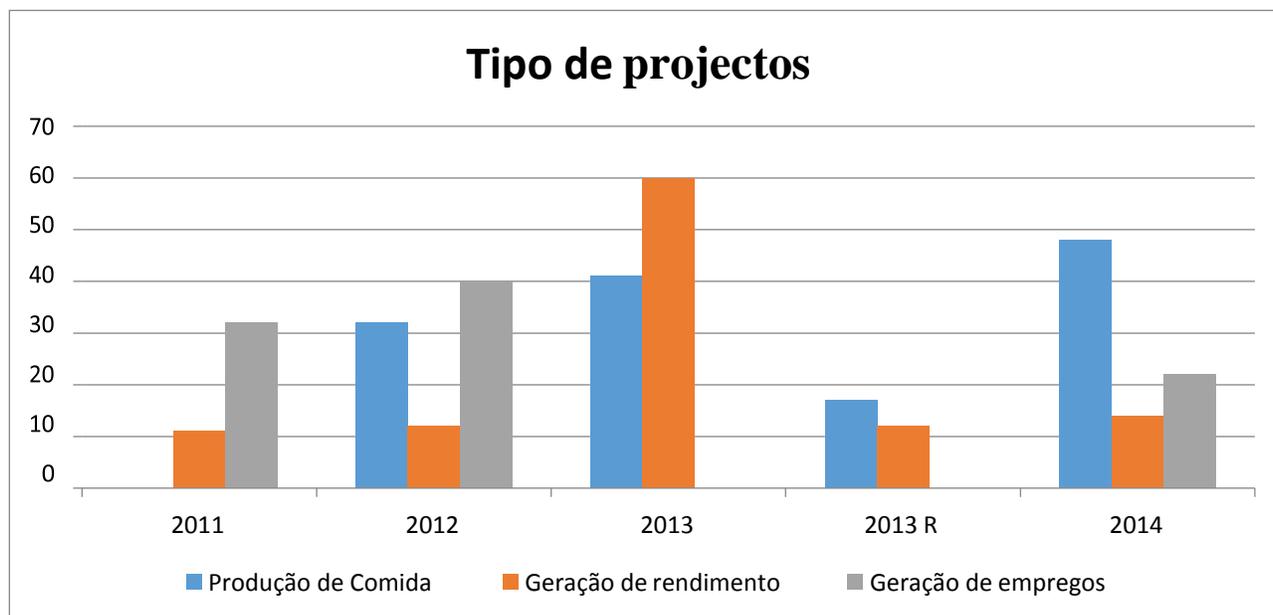
Tabela 2. Referentes os tipos de projectos.

ANOS	TIPOS DE PROJECTOS		
	Produção de comida	Geração de rendimento	Geração de emprego
2011	54	11	32
2012	32	12	40
2013	41	60	-
2013 R	17	12	-
2014	54	32	22
TOTAL	291	149	132

Fonte: Governo Distrital de Marracuene.

O gráfico a baixo é referente a tabela 2 dos tipos de projectos. Onde podemos fazer uma ilação sobre o que mais se destacou dentre os anos em análise.

Gráfico 2. Referente ao tipo de projecto



Fonte: autoria do autor, com base nas informações fornecidas na Secretaria do Governo Distrital.

A interpretação que se faz neste quadro é que os projectos de produção de comida foram mais aprovados em detrimento dos de geração de rendimento. Os técnicos de planificação declararam que isso acontecia no âmbito dos objectivos da erradicação da fome no distrito de Marracuene.

Os projectos aprovados de geração de comida como os de geração de emprego, não estão a gerar empregos como se previa porque os beneficiários preferem trabalhar sozinhos ou com os seus familiares por incapacidade financeira.

3.4 Valores alocados

Em relação ao valor alocado que tinha como pressuposto a criação de pequenas iniciativas de negócios, não era proporcional o número de empregos criados em cada ano. Os reembolsos também não eram proporcionais aos valores alocados. Para mais sustentabilidade vinde a tabela a baixo.

Tabela 3. Referente aos projectos financiados

Ano	Valor Financiado	Reembolsado*			% Realização	% Evolução	Beneficiários			Postos de Empreg
		Plano	2013	2014			H	M	HM	
2011	8,071,603.79	2,017,900.95	169,530.00	699,029.45	6.73%	412.33%	61	36	97	236
2012	8,042,000.00	2,010,500.00	272,425.54	567,853.04	3.99%	465.76%	52	32	84	235
2013	8,042,350.00	2,010,587.50	76,715.00	357,306.00	4.44%	208.44%	52	20	72	161
2013 R*	2,389,598.38	597,399.60	27,013.00	139,898.00	5.70%	517.89%	15	16	31	
2014	9,110,000.00	2,277,500.00	357.306-	328,613.32	3.59%	-	60	29	89	232
TOTAL	35,655,552.17	8,913,888.05	545,683.54	2,092,699.81	20.86%	1604.42%	188	101	373	1,595

Fonte: Governo Distrital de Marracuene

2013R*- financiados com reembolsos

Em 2011, foi alocado um valor de 8.071.603,79mts criando 236 postos de emprego, enquanto ano 2012, o valor alocado foi de 8.042.000,00 mt o número de postos de emprego criados foi de 235 relativamente baixo que o ano anterior.

Os valores alocados em 2013, foi de 8.042.350,00 mt, cujo foram financiados 132 projectos dos quais 12 foram jovens. Tendo diferido com o ano 2014 em que os valores alocados foram equivalente a 9.110.000,00 mt, dos quais foram financiados 89 projectos, onde 22 eram de jovens. Em 2011 teve maior número de reembolso devido a uma monitoria mais interventiva. Só que a partir do ano seguinte o valor de reembolso começou a decrescer, isso porque os beneficiários não aderiram em conformidade com o previsto.

Em 2013 foram reembolsados 357.306,00 mt o correspondente a 4.44% do valor financiado e no ano de 2014 foram reembolsados 328.613,32 mt, o que correspondia a 3.59% do valor financiado no mesmo ano.

3.5 Procedimentos da gestão e monitoria aos beneficiários do FDD

A gestão do Fundo de Desenvolvimento Distrital é garantida por dois órgãos a saber:

- O Conselho do Fundo Distrital (CFD), constituído por Conselho Consultivo Distrital (CCD) e pela Comissão Técnica de Avaliação de Projectos (CTAP). O CCD é o órgão que aprova o programa anual de actividades e o respectivo orçamento, auxilia a monitoria e a implementação dos projectos financiados;
- A Comissão Técnica de Avaliação de Projectos (CTAP) é responsável por emitir pareceres a serem submetidos ao CCD, assegurar a correcta implementação das actividades, a supervisão e monitoria dos projectos financiados.

A monitoria ao Fundo de Desenvolvimento Distrital deve ser feita primeiro a nível do próprio fundo, com vista a fazer acompanhamento do processo de implementação do FDD. Segundo ao nível dos projectos com vista a fazer acompanhamento dos projectos financiados (MAE et. all, 2011).

A monitoria é feita pelos Postos Administrativos da localidade onde se criou comissões de trabalho e pelos membros do Conselho Consultivo Local. Também têm sido feitas através das monitorias periódicas desenvolvidas pelos técnicos da Secretaria Distrital em coordenação com os da localidade. Distrito de Marracuene esta a ter dificuldades de efectuar a monitoria, por falta de recursos.

Como afirma Sandra Nunes: *“temos tido dificuldades em fazer monitoria, pois, não temos recursos financeiros e materiais para o efeito”*.

Durante as Entrevistas feitas aos diversos beneficiários em relação a monitoria e avaliação, afirmaram que nunca receberam acompanhamento dos seus projectos mas alguns participaram em acções de formação organizadas pelo Governo Distrital.

3.6 Constrangimentos na implementação do FDD em Marracuene

Existem diversos planos de governação para o desenvolvimento a nível do Distrito de Marracuene, em que o Fundo de Desenvolvimento Distrital se envolve, como é o caso do PES, PESOD e o PEDDs. Por outro lado existe dificuldade de articulação com outros intervenientes, com os técnicos do SDAE (Serviços Distritais de Actividades Económicas). Estes alegam não terem participado nas actividades referentes ao fundo.

Em entrevista com Edmundo Francisco⁸ técnicos de SDAE afirmou: *“O SDAE não conhece como fundo é gerido, quem faz todas actividades é o governo distrital de Marracuene e nos não temos nenhuma informação relevante aos 7milhoes mas sempre mostramos disponibilidade em fazer parte para juntos traçarmos estratégias na boa gestão do FDD, tanto a nível institucional como dos beneficiários”*.

⁸ Técnico de Serviços Distritais de Actividades Económicas.

Dentro do quadro dos constrangimentos também notou-se a falta de subsídios para equipas de monitoria na gestão do FDD, o que entra em constrangimento com os princípios estabelecidos pelo Conselho de Ministros em 2009.⁹

A falta de apoio logístico para os gestores na realização das reuniões com os beneficiários, que tem-se realizado praticamente todo o dia, sendo obrigados a usar fundos próprios para suprirem com as necessidades básicas. Os gestores do FDD trabalham sem remuneração adicional e muitas das vezes tem acumulado funções sem terem a devida remuneração nem outros meios de incentivo para incentivar os trabalhos adicionais prestados. Isto de certa forma causa alguma insatisfação por parte dos gestores.

A partidarização também é um dos constrangimentos na questão do Fundo de Desenvolvimento Distrital, visto que tanto a nível do CCL, bem como a maior parte dos beneficiários do FDD são simpatizantes do partido no poder, isto faz com que aumente os níveis de exclusão social em detrimento de uns em relação aos outros.

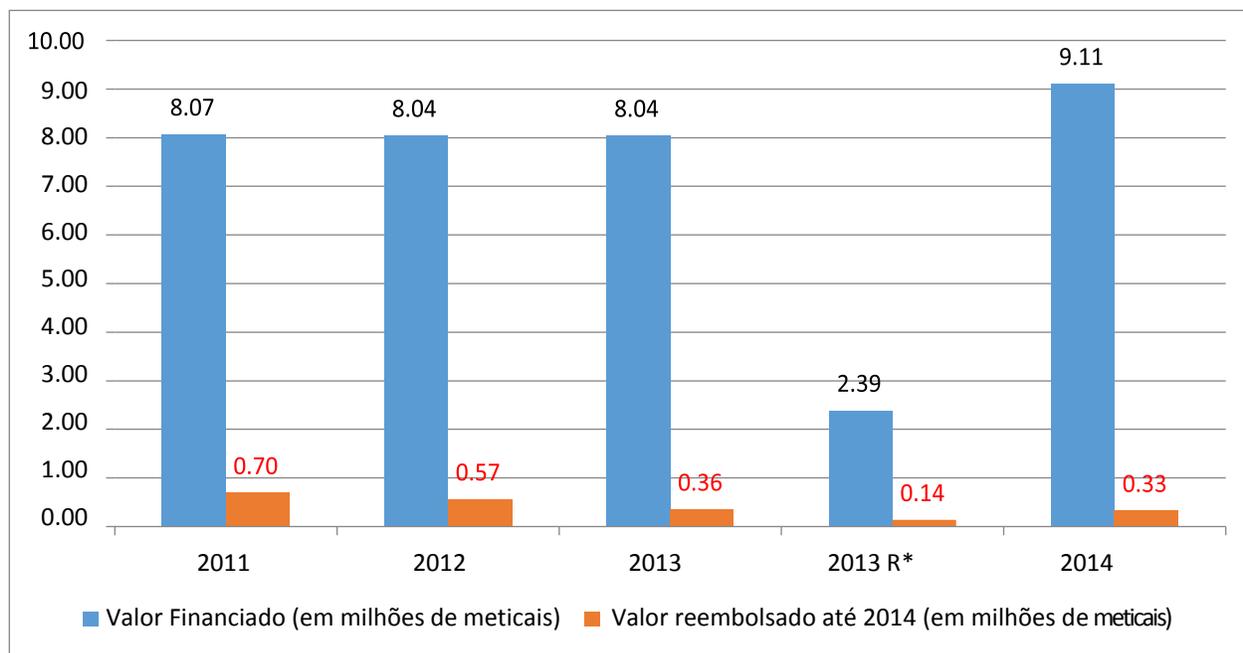
O outro constrangimento é referente ao fraco reembolso do Fundo de Desenvolvimento Distrital. Entrevistados alguns beneficiários alegaram que não conseguiram cumprir com o propósito dos reembolsos, porque haviam sofrido cortes de uma boa percentagem nos orçamentos dos seus projectos. Outros foram assaltados, as suas machambas não produziram o desejado por falta do sistema de irrigação e pulverização, também devido a abertura da barragem da RSA, que provocou alargamento do rio Incomati estragando dessa forma as machambas dos beneficiários. Alguns alegam as cobranças ilícitas para a aquisição do fundo.

Quando questionado alguns dos Técnicos de Planificação do Governo de Marracuene acerca do reembolso alegaram que em alguns casos o facto se deve a ma vontade dos beneficiários no reembolso dos valores alocados. Outros por ma gestão (falta de uma disciplina financeira) em consequência da falta de experiencia em gestão de fundos e outros por fraca produtividade dos projectos e não alcançaram a sua objectividade.

⁹ A assistência técnica ao FDD deve ser assegurada pelos Serviços Distritais de Actividades Económicas e outras instituições especializadas do Governo Distritais sem ónus directo para o fundo e deve assegurar o aprimoramento técnico dos projectos aprovados, sua viabilização e sustentabilidades.

O gráfico abaixo evidencia o processo de financiamento e o reembolso. Onde o reembolso é deficitário.

Gráfico 3. **Financiamento e reembolso**

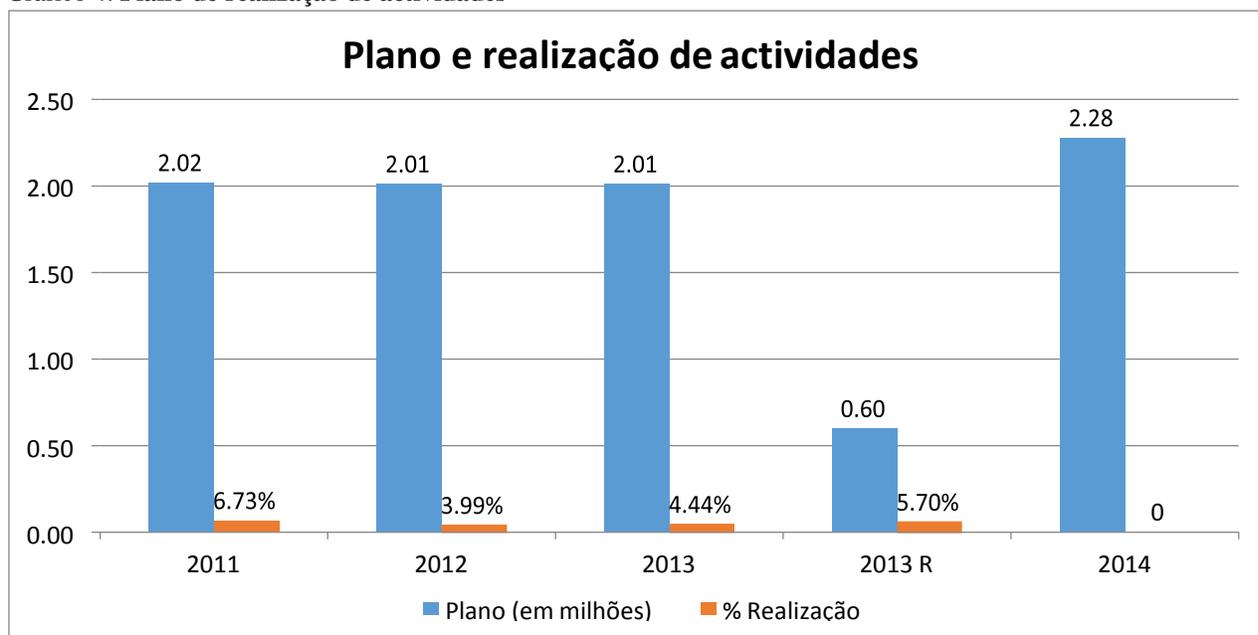


Fonte: **Autoria do autor, com base nas informações fornecidas na secretaria do GD**

O gráfico ilustra a margem dos beneficiários financiados e os reembolsos adquiridos no período em estudo (2011 a 2014). Neste período de 2011 a 2014 o financiamento supera ao tripulo do valor de reembolso do fundo e consequentemente pode-se afirmar que o Fundo de Desenvolvimento Distrital não esta surtir efeitos para os quais foi implementado.

O gráfico abaixo ilustra o plano de realização de actividades.

Gráfico 4. Plano de realização de actividades



Fonte: Autoria do autor, com base nas informações fornecidas na secretaria do GD.

O gráfico acima de planos e realizações de actividades planeadas em volta do Fundo de Desenvolvimento Distrital demonstra haver dificuldades em torno da realização de actividades planeadas.

A chefe do posto administrativo sede Maria Nhumaio revelou que esta situação se deve primeiro ao facto do orçamento não cobrir todas actividades; segundo desvio de aplicação, isto é aplicação do fundo para outras actividades que não estavam previstas no projecto.

Neste âmbito os gráficos ilustrados acima (3/4) descrevem a realidade do Distrito de Marracuene no período em estudo de 2011 a 2014, onde o número de projectos financiados é maior em relação aos reembolsos e a própria realização de actividades.

3.7 Avaliação do impacto na implementação do FDD no fomento de pequenas iniciativas de rendimento

De acordo com interações feitas com os gestores do Fundo de Desenvolvimento Distrital e os beneficiários do Distrito de Marracuene foi possível notar varias abordagens associados ao impacto sócio-económico das iniciativas a nível dos mutuários.

Em entrevista com a Simão Mabombo¹⁰ declara que “ *um dos impactos positivos é de notar-se alguma facilidade no acesso aos produtos de primeira necessidade por parte dos residentes...* ”

Alguns beneficiários afirmam que o Fundo de Desenvolvimento Distrital trouxe mudanças significativas na vida dos beneficiários como do Distrito uma vez que esta, dinamizou a vários projectos como a pecuária, agricultura, pesca, etc. os beneficiários passaram a ter rendimento com as vendas dos seus produtos no mercado e feira do Distrito e consequentemente melhoraram a dieta alimentar das suas famílias. Muitos beneficiários geraram trabalho com seus projectos aumentando o número de contribuintes no pagamento de impostos no Distrito de Marracuene.

Alguns técnicos de planificação do Governo de Marracuene e os não beneficiários discordam com a afirmação a cima pois, segundo eles o Fundo de Desenvolvimento Distrital não atingiu os objectivos plasmados no decreto 90/2009. Avançam ainda que o Fundo de Desenvolvimento Distrital não melhorou a condição de vida dos beneficiários, pois, uma vez que a maior parte dos beneficiários se encontram em piores condições que antes, um e outro caso é que souberam aplicar o valor.

Nesta ordem de ideias a pesquisa refuta a ideia de que o fundo trouxe melhorias a nível do Distrito, pois, ao longo das visitas feitas aos beneficiários, constatou-se que um dos grandes problemas encontrados é a ausência de reembolso. Isto resulta da fraca capacidade dos beneficiários em matérias de gestão de pequenas iniciativas de rendimento, como consequência da falta de capacitação e acompanhamento dos mesmos no processo de implementação. A questão de ausência de reembolsos também prova que os projectos aprovados não estão a surtir efeitos desejados, comprometendo os objectivos do Fundo de Desenvolvimento Distrital e mesmo na criação de pequenas iniciativas de rendimento.

¹⁰ Simão Mabombo beneficiário do Fundo de Desenvolvimento Distrital.

O desenvolvimento do Distrito de Marracuene não é resultante da estratégia do Fundo de Desenvolvimento Distrital, mas sim por alguns programas de planificação governamentais a nível provincial e também pelo facto de estar próximo da capital facilita a comercialização de produto aos residentes com capacidade de criação de pequenas iniciativas de rendimento.

Conclusão

O estudo tinha como objectivo avaliar o impacto do Fundo de Desenvolvimento Distrital no fomento de pequenas iniciativas de rendimento no distrito de Marracuene no período de 2011 a 2014. Do estudo realizado chegou-se a seguinte conclusão:

No distrito de Marracuene, para os que tiveram acesso ao financiamento, um relativo processo interno de ampliação contínua da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente económico gerado na economia local e/ou a atracção de excedentes provenientes de outras regiões. Apesar deste crescimento económico, o distrito não é auto-suficiente; recebe excedentes alimentares de outras regiões do país e fora do país (caso da África do Sul).

Apesar de todos ganhos, ainda o distrito se depara com problemas de desemprego elevado, principalmente a camada jovem.

Os feitos das pequenas iniciativas de rendimento decorrentes da implementação do FDD são indesejados e não previstos pelo motivo da inoperacionalidade dos Conselhos Consultivos Locais; fraca disseminação da existência do FDD e seus objectivos, havendo munícipes que não sabem da existência do Programa e dos seus representantes a nível dos distritos; necessidade de formação e capacitação dos beneficiários do programa, para melhor garantirem o desenvolvimento sustentável dos seus projectos; morosidade dos reembolsos sem fundamentos convincentes facto que prejudica os próximos beneficiários, uma vez que os valores são rotativos; fraca troca de experiencia entre os beneficiários do mesmo ramo, notando se desenvolvimento diferenciado; desvio de aplicação dos valores alocados, aplicando nos casamentos de união de factos e ou segundas núpcias, construção de casas de habitação e mudanças de residência para parte inserta.

A pesquisa refuta a hipótese apresentada porque os objectivos da implementação do FDD em Marracuene não estão sendo alcançados por motivos acima apontados. As pequenas iniciativas de rendimento não estão assegurar a geração de renda local, nem ampliação do emprego e não se nota avanços na melhoria de vida das famílias.

Recomendação

A situação do reembolso do Fundo de Desenvolvimento Distrital nos remonta a certas recomendações tanto por parte do governo como dos beneficiários:

- Os gestores dos fundos devem ser apartidários e combater o nível de corrupção interna;
- Efectuar a monitoria, com vista a controlar os projectos financiados pelo FDD;
- Capacitação os beneficiários no que tange ao empreendedorismo e a disciplina financeira para a gestão de pequenas iniciativas de negócios, com vista a maximizar a boa gestão e ajudar na efectivação dos reembolsos;
- Incentivar financeiramente e materialmente aos gestores do Fundo de Desenvolvimento Distrital de forma a motivarem para alcance das suas metas;
- Os proponentes do projecto tinham de ter uma entrevista com os órgãos do GD no sentido de explicar com exatidão o objectivo do projecto;
- Controlo rigoroso para que os fundos não fossem extensivos aos funcionários do GD e aos membros do CC.

Referência bibliográfica

Althusser , Louis (s/d) . *Ideologia e Aparelho Ideológico*. Brasília: Universidade da Brasília.

Amaral, Filho (1996). *Teoria de Desenvolvimento*. Porto: Editora Principia.

BUARQUE, S. C. (2004). *Construindo o Desenvolvimento Local Sustentável – metodologia de planejamento*, 2ª edição, Rio de Janeiro – Garamond.

CIP (2012); *Fundo de Desenvolvimento Distrital é gasto em viagens de Dirigentes*. Notícia, Canal de Moçambique. 17.10.2012.

EASTON, David (1965); *A Systems Analysis of Political Lifes*. Nova Yorque. Wiley e Sons, 1965, p. 159.

GIL, António Carlos (1994). *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 5ª Edição. São Paulo: Atlas Editora.

Governo de Moçambique (2001). *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA I) 2001-2005*. Maputo: Imprensa Nacional.

Grupo de análise de políticas e inovações (2002). *Metodologia de análise de políticas públicas*. Brasil: Departamento da UNICAMP.

Guba, Egon G ; Lincoln, Yvonna S (1989). *Fourth generation evaluation*.California: Sage Publications.

Heidemann, & Salmo. (2009). *Políticas Públicas e Desenvolvimento: Bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Universidade de Brasília.

Heywood, A. (2013) *Politics*, 4th Edition. Palgravefoundation.

Instituto Nacional de Estatística (2007). *Inquerito sobre agregado familiar* . Maputo: Imprensa Nacional.

Kressler, Marie Cristine. (1998). Avant- Propos. In: Kressler Marie Cristine et al (Orgs.). *Evaluation des politiques publiques*. Paris : Le Harmattan.

Magno, Attila e Barbosa, Silvia.(2004). *Diretrizes Básicas para elaboração de projectos de pesquisa*. Belém Pará: Cesupa.

Marconi, Maria de Andrade e Lakatos, Eva Maria (1997). *Metodologia Científica*.3ª Edição. São Paulo: Atlas.

Mény, Yves e Thoenig, Jean –Claude (1989). *Politiques Publiques*. Paris: Presses Universitaires de France.

Pedone, Luiz, (1986). *Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas*. Brasília: 3. Ed. Paris : Dunod.

Quivy, R.eCampenhoudt, L.V. (1998). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, (2ªed). Col. Trajectos. Lisboa: Gradiva.

Santos, Viriato Manuel e Verrier, Pierre Eric (1993). *Le Management Public*. Paris: PUG.

Sitoe, Eduardo José (2006). *Políticas Públicas*, Paper. Maputo: UEM.

Subirats, Joan (1994). *Análisis de políticas Públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

Theodoulou , Stella Z & matthew, Cahn A. (2013). *Public Policy: The Essential Readings*. Pearson

Turgeon, Jean. Le Programme d'Action Communautaire pour les enfant (PACE). Nouvelle tendance dans l'évaluation des politiques publiques au Canadá In : In: Kressler Marie Cristine et al (Orgs.).(1998). *Evaluation des politiques publiques*. Paris : Le Harmattan.

Waine, Parson (1995). *Public Policy: na introduction to the theory and practice of policy analysis*. Hampshire: Edward Elgar.

Weiss, Carol H. (1978). *Investigación evaluativa :métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción*. México: Trillas.

Yin, R. K.(2005).*Estudo de caso: Planejamento e Métodos*. (3ªed). Porto Alegre: Bookman.

MAE; MF;MPD. (2011).*Manual de procedimentos de FDD*. Maputo.

VALÁ, S. (2008).*Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIIL): Caminho para o Futuro*. Maputo: DNPDR/MPD.

Legislação

BOLETIM DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. *Lei 8/2003- Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE)*, estabelece princípios e normas de organização, competências e funcionamento dos órgãos locais do estado nos escalões de Província, Distrito, Posto Administrativo e Localidade.

BOLETIM DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. *Decreto nº 11/2005, de 10 de Junho*, que aprovou o Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado.

BOLETIM DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. *Lei nº 12/2005, de 23 de Dezembro*, que aprovou o orçamento de Estado para o ano 2006 e cria Orçamento de Iniciativa de Investimento Local.

BOLETIM DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. *Decreto 90/2009 de 15 de Dezembro* é criado, em cada Distrito o Fundo Distrital de Desenvolvimento, instituição pública dotada de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira, abreviadamente designada por FDD.

Nomes dos entrevistados

NOMES		FUNÇÃO
1	Sandra Nunes	Membro do Conselho Consultivo
2	Agusto Mabeyane	Membro do Conselho Consultivo
3	Gabriel Majaia	Membro do Conselho Consultivo
4	Nelson Sevene	Tec. Administrativo do GD
5	Edmundo Francisco	Tec. Do SDAE
6	Maria Nhumaio	Chefe do Posto Ad. Sede
7	Simao Mabombo	Beneficiário
8	Zé Maria	Beneficiário
9	Lumbela	Beneficiário
10	Dona Amélia	Beneficiário
11	Icalina Matsinhe	Não Beneficiário
12	Raimundo Cossa	Não Beneficiário
13	Felismina Simão	Não Beneficiário

Guião de entrevista

Aos beneficiários

1. Já houve falar do FDD?
2. O que entende por FDD?
3. Para que fim era o seu projecto?
4. Quanto solicitou para o seu projecto?
5. Quanto foi desembolsado?
6. Aplicou o valor para os quais foi financiado?
7. Quais foram os critérios para aprovação do seu projecto?
8. Conseguiu alcançar com os objectivos pretendidos no projecto?
9. Quais foram os constrangimentos na implementação do seu projecto?
10. Conseguiu reembolsar o valor solicitado?
11. Até agora qual é a percentagem do reembolso pago?
12. Qual é o período do reembolso?
13. Já recebeu em algum momento a equipe de monitoria?
14. Quantos trabalhadores locais empregou?
15. A sua dieta alimentar melhorou?
16. Conseguiu ter um rendimento satisfatório dos seus investimentos?
17. Como analisa o impacto do FDD?

Aos Membros do Conselho Consultivo

1. A quanto tempo é membro do CC?
2. É beneficiário do FDD?
3. Quais são os critérios de selecção dos projectos aprovados?
4. O que tem influenciado na aprovação dos projectos?
5. Como fazem a monitoria?

6. Quais tem sido os constrangimentos?
7. Qual é o papel do padrinho?
8. O FDD contribui para criação de rendimento no Distrito?
9. Acha que o Distrito de Marracuene esta a desenvolver?
10. Como analisa o impacto do FDD?

Aos técnicos do FDD

1. Quem pode concorrer para o FDD?
2. Como ocorre o processo de selecção dos projectos para FDD?
3. Como tem sido a gestão do FDD?
4. Quais são os meios de divulgação para expansão de informação do FDD?
5. Como analisa o impacto do FDD?
6. Quais acha que tem sido os constrangimentos?
7. O que acha dos reembolsos?
8. Acha que a política do FDD ira alavancar o Distrito?