

98. AT

UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE
ACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA

Trabalho apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de
Licenciatura em Administração Pública

AVALIAÇÃO FORMATIVA DO PROJECTO
ALÔ VIDA

AUTOR: Chico Francisco Almajane

SUPERVISOR: Dr. António Álvaro Francisco

Maputo, Novembro de 2005

AVALIAÇÃO DE PROJECTOS:
AVALIAÇÃO FORMATIVA DO PROJECTO *ALÔ VIDA*

Autor:

Chico Francisco Almajane

(.....*Chico Francisco Almajane*.....)

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Licenciatura em Administração Pública na Universidade Eduardo Mondlane, Faculdade de Letras e Ciências Sociais.

Supervisor: Dr. António Álvaro Francisco

(.....*A.A.F.*.....)

Maputo, Novembro de 2005

Declaração

Declaro, por minha honra, que este trabalho é resultado de um estudo científico por mim realizado, socorrendo-me numa pesquisa bibliográfica e nos conhecimentos apreendidos durante o curso. As fontes usadas na elaboração do mesmo estão devidamente mencionadas e, este nunca foi apresentado na sua essência para a obtenção de um grau académico.

.....*Chico Francisco Almajane*.....

(Chico Francisco Almajane)

Maputo, Novembro de 2005

Dedicatória

Dedico este trabalho aos meus pais, **Josefa Martins e Francisco Almajane**, sem cujo amor e apoio teria sido possível realizar este sonho.

Agradecimentos

Agradeço, antes de mais, à Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade, à sua Unidade de Projectos de SIDA e Desenvolvimento e a todo o pessoal do projecto *Alô Vida*, pela paciência, simpatia e abertura na disponibilização de informação sem a qual não seria possível realizar este trabalho.

Queria agradecer ao Dr. António Álvaro Francisco pela sua compreensão, paciência e críticas construtivas que foram muito importantes para o aprimoramento do trabalho.

Os meus agradecimentos são extensivos a todo corpo docente e administrativo da ex-UFICS, pela orientação académica, e a todos os meus colegas e amigos, particularmente ao Adelson, Amador, Assura, Ataíde, Aurélio, Bambo, Buanaíque Jr., Bucha, Helena, Horácio, Palmira, Rangel, Sancho, Varela (César), Varela (Luís), Velichane, Vilanculo e ao Zicai, com quem convivi os momentos desta longa e sinuosa carreira académica.

Não deixaria de endereçar os meus profundos agradecimentos aos meus pais e irmãos, pelo seu apoio moral e material prestado em cada segundo da minha vida e na materialização deste meu e nosso objectivo. À Nina também vai o meu profundo agradecimento: continue assim, sempre dócil e prestativa.

Por fim, mas não menos importante, agradeço a todos aqueles que não estão aqui mencionados e que directa ou indirectamente contribuíram para a minha formação académica.

Siglas e Abreviaturas

DTS = Doenças de Transmissão Sexual

FDC = Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade

GATV = Gabinete de Aconselhamento e Testagem Voluntária

HIV = Vírus de Imunodeficiência Humana

mCel = Moçambique Celular

ONG = Organização Não-Governamental

SIDA = Síndrome de Imunodeficiência Adquirida

TDM = Telecomunicações de Moçambique

UNICEF = Fundo das Nações Unidas para a Infância

UPS = Unidade de Projectos de SIDA e Desenvolvimento

Sumário Executivo

O presente trabalho, sob o tema *Avaliação de Projectos: Avaliação Formativa do Projecto Alô Vida*, teve como objecto a avaliação da implementação do Projecto *Alô Vida*, um projecto que está a ser executado pela Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade, através da sua Unidade de Projectos de SIDA e Desenvolvimento, e visava, em geral, avaliar o processo de implementação do projecto *Alô Vida*.

O motivo que originou este estudo é o facto de muitos projectos não serem implementados como planeados e com eficiência e eficácia, levando à não-realização dos objectivos almejados, devido aos constrangimentos encontrados no processo de implementação. Para perceber este problema foi verificado o estágio de implementação do projecto *Alô Vida* com base na execução do que era desejado e planeado; analisado o progresso que o projecto estava a tomar; e foram avaliadas as acções avaliativas do projecto com vista à obtenção de dados que ofereçam informação sobre as suas potencialidades e lacunas, o que pode contribuir para o melhoramento de gestão do processo de implementação de projectos, especialmente do projecto estudado.

Os resultados do estudo mostram, em termos gerais, que há ineficiência e ineficácia na gestão do processo de implementação do projecto *Alô Vida*. Esta situação deve-se, em grande medida, ao facto do documento do "projecto" ter sido elaborado passado muito tempo depois do início da execução do mesmo, o que criou uma fraca orientação aos implementadores, e pelo facto de se implementar o "projecto" sem o desenvolvimento do estudo de viabilidade do mesmo.

Outra conclusão, referente à acção da Unidade de Projectos de SIDA e Desenvolvimento (UPS), no que concerne à gestão do projecto *Alô Vida*, foi a de que o processo de implementação do mesmo não está a ser adequadamente administrado, na medida em que as acções executadas não foram correctamente acompanhadas, em vista a identificar e corrigir, com a rapidez necessária, os problemas encontrados durante a implementação.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	1
I. AVALIAÇÃO DE PROJECTOS.....	7
1.1 Contextualização.....	7
II. REVISÃO DA LITERATURA.....	10
2.1. Conceptualização	10
2.2. Quadro Teórico	18
2.3. Modelos de implementação	20
2.4. Implementação e avaliação de projectos.....	27
III. ESTUDO DE CASO.....	29
3.1. A Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade (FDC)	29
3.2. O projecto <i>Alô Vida: Antecedentes, Concepção e Descrição</i>	30
3.3. Implementação do projecto <i>Alô Vida</i>	33
IV. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	47
4.1. Discussão das Hipóteses	47
4.2. Conclusões	49
4.3. Recomendações.....	52
BIBLIOGRAFIA	54
ANEXOS	59

INTRODUÇÃO

O presente documento é resultado de uma investigação subordinada ao tema **Descentralização da Função do Estado e a Participação das Comunidades: o caso do processo de Planificação Distrital, no âmbito do Programa de Planificação e Financiamento Distrital (PPFD), em Ribáuè**, e é requisito parcial para a obtenção do grau de Licenciatura em Administração Pública na Universidade Eduardo Mondlane.

A escolha do tema, resultou da necessidade de estudar a efectivação das reformas da Administração Pública¹ adoptadas para a modernização do sistema de planificação do Estado e deste para o aperfeiçoamento do processo de governação distrital².

Desenvolvemos esta investigação a partir de dois filões analíticos: a **descentralização e a participação das comunidades** que constituem hoje em dia eixos centrais de discussão de diversos agentes sociais (académicos, políticos, organismos internacionais e Organizações Não-Governamentais – ONGs) e que ao longo da história estão reinventando modelos e paradigmas de desenvolvimento. Assume-se que no quadro destas reflexões, vários Estados têm adoptado a descentralização como parte do processo de democratização e estratégia de desenvolvimento comunitário. Acredita-se que a participação das comunidades nas acções governamentais permite maior responsabilização³, qualidade na prestação de serviços públicos e transparência das acções do Estado. Assim, o assunto estudado torna-se relevante no contexto da problemática da globalização das práticas institucionais.

Com efeito, a Organização das Nações Unidas e o Banco Mundial têm recomendado aos países em desenvolvimento e a Moçambique, em particular, a promoverem a participação das comunidades no processo de governação local, participando na tomada de decisões e nos processos de planificação das acções ligadas ao desenvolvimento das comunidades. Deste

¹ Administração Pública é o conjunto de organismos, serviços e entidades que actuam de forma disciplinada, regulada, contínua para a cabal satisfação das necessidades da colectividade (nota do autor).

² Este trabalho considera a governação distrital como o conjunto de acções que o Governo Distrital realiza, envolvendo as comunidades e outros actores locais, na busca de soluções para os problemas das comunidades.

³ Neste trabalho, entendemos por responsabilização a obrigação do Governo Distrital em responder as preocupações e prioridades das comunidades através dos seus planos ou acções.

modo, a nível institucional, a participação das comunidades nos planos de desenvolvimento sócio-económico e no processo decisório é entendida como um requisito para o *social accountability*, ou seja, “**controle social**” (Banco Mundial, 1997).

Além disso, o Relatório do Banco Mundial sobre o Desenvolvimento Mundial (1997), realça que a questão de descentralização oferece uma governação local mais aberta, transparente e responsável que pode estimular o desenvolvimento das comunidades.

Aqui na região da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), os governos locais de Botswana e Namíbia são alguns exemplos que têm sido referenciados⁴.

Em Moçambique, foi a partir dos meados da década 80 do século XX que aspectos de democratização começaram a ser discutidos no campo político e foram inicialmente reflectidos na Constituição de 1990⁵.

No entanto, com o sistema centralizado de planificação e de gestão do aparelho do Estado adoptado após a independência, os planos de desenvolvimento local eram concebidos pelos Órgãos Centrais do Estado sem qualquer influência dos Órgãos Locais do Estado, o que fazia com que os Órgãos Locais do Estado fossem meros executores das decisões dos Órgãos Centrais do Estado (Francisco, 2001).

Assim, adopção da filosofia “*top-down*” (de cima para baixo) e a crença de que o Estado é o único actor de solução dos problemas sociais e económicos, revelaram certas insuficiências em termos de realização das preocupações e propriedades das comunidades.

⁴ Coloca-se que Botswana e Namíbia têm progredido com a devolução do poder às autoridades locais, melhorando a eficácia e promovendo uma planificação participativa ao nível local (Masalila, 1996).

⁵ Em meados da década 80 do século XX o país iniciou um processo de democratização. Com efeito, o princípio de descentralização veio a ser acolhido na Constituição de 1990 que no seu artigo 116 reza: “*nos diversos escalões territoriais, os Órgãos Locais do Estado asseguram a participação e decisão dos cidadãos em matéria de interesse da respectiva comunidade*”. Depois disto, em 2000 o Governo aprova o Decreto 15/2000 de 20 de Junho que define os mecanismos de articulação entre estes Órgãos Locais do Estado e as autoridades comunitárias. Por sua vez, em 2003 foi aprovada a Lei 8/2003 de 19 de Maio que estabelece os princípios e normas de organização, competências e funcionamento dos Órgãos Locais do Estado. Órgãos Locais do Estado são Órgãos do Estado que actuam localmente no quadro da sua própria organização territorial, isto é, as províncias, os distritos, os postos administrativos e as localidades.

Com a evolução da conjuntura política e económica internacional a favor dos princípios de governação democrática, tornou-se necessário a redefinição do papel do Estado e da sua relação com a sociedade, reconhecendo as capacidades das comunidades para o processo de tomada de decisões e para a governação local.

Como as iniciativas do processo de Planificação Distrital estão inseridas na rubrica de boa governação, a implementação do Programa de Planificação e Financiamento Distrital (PPFD) constituiu-se num dos grandes desafios do Governo, das ONGs e das agências internacionais (é o caso do PNUD, UNCDF e Banco Mundial) para o aperfeiçoamento do processo proactivo da governação distrital e de esforços para o desenvolvimento das comunidades, através do processo de Planificação Distrital.

A Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE)⁶, o Decreto 15/2000 de 20 de Junho, o Decreto 11/2005 de 10 de Junho e outros instrumentos legais, definem o modelo de governação local e orientam o processo de Planificação Distrital no âmbito do PPFD. Assim, a LOLE é instrumento normativo que deu os primeiros passos de institucionalização e concretização do processo de Planificação Distrital. Deste modo, o Governo define o distrito como o epicentro de desenvolvimento do país.

Em 1998 é implementado na província de Nampula o PPFD. Entretanto, em 2004, a ECI Africa Consulting International realiza um estudo que revela a existência de um **défi ce democrático** na execução do PPFD que resulta do facto dos planos de desenvolvimento distritais não reflectirem necessariamente as preocupações e prioridades expressas pelas comunidades.

A partir dos pressupostos teóricos que assumem que o processo de Planificação Distrital aperfeiçoa a governação local e promove o desenvolvimento das comunidades, conjugado com a legislação sobre os Órgão Locais do Estado e com os resultados do estudo desenvolvido pela ECI Africa Consulting International, levantamos a seguinte pergunta de partida que constitui o

⁶ A LOLE (Lei 8/2003 de 19 de Maio) estabelece os princípios, competências e as normas de organização e de funcionamento dos Órgãos Locais do Estado (artigo 1). BR. Suplemento. I Série nº - 20.

eixo estruturante desta pesquisa: **de que modo o processo de Planificação Distrital, no âmbito do PPF, permite a materialização das preocupações e prioridades das comunidades?**

O estudo analisa o processo de Planificação Distrital, no âmbito do PPF, fazendo algumas críticas e, especificamente:

- Reflete sobre o processo de materialização das preocupações e prioridades das comunidades;
- Compreende sobre o envolvimento das comunidades, em particular, dos mecanismos do controle social;
- Compreende a relevância do processo de Planificação Distrital para a governação distrital; e
- Propõe algumas medidas capazes de reforçar o processo de Planificação Distrital no âmbito do PPF.

O estudo aborda o processo de Planificação Distrital de Ribáuè, tomando como referência os seguintes marcos temporais: de 1999, período em que foi iniciado o processo de Planificação do Distrito de Ribáuè a 2005, altura em que ocorreu o estudo.

O enfoque na Planificação Distrital decorre do facto da LOLE definir o distrito como *“a unidade territorial principal da organização e funcionamento da administração local do Estado e a base de planificação do desenvolvimento económico, social e cultural da República de Moçambique”* (artigo 12 da Lei 8/2003 de 19 de Maio).

Ademais, decorre do facto de algumas reflexões académicas sobre a descentralização em Moçambique considerarem o distrito como uma das parcelas administrativas cujos órgãos de implementação estão mais próximos das comunidades e, por isso, mais sensíveis para responder às preocupações e prioridades que as comunidades colocam.

A escolha do PPF implementado na província de Nampula, resulta do facto de ser um programa **“piloto”** e os seus resultados encorajarem ao Governo a formular um programa Nacional de Planificação Descentralizada. Deste modo, o PPF foi replicado nas províncias de

Cabo Delgado, com o financiamento da Embaixada da Noruega, e Tete, Manica, Sofala e Zambézia, com o financiamento do Banco Mundial.

O facto do distrito de Ribáuè, no âmbito do PPF, ser considerado como um caso de sucesso, sobretudo na realização de infra-estruturas sócio-económicas, e ser pioneiro na elaboração integrada do **Plano Económico e Social (PES) /Orçamento Distrital**⁷, tornou-o um caso interessante para o estudo.

Apresentamos este estudo em cinco capítulos: o primeiro, o da **contextualização**, apresenta uma visão panorâmica do objecto de estudo, principalmente o seu contexto institucional; o segundo, o da **metodologia**, apresenta as fases da pesquisa, os procedimentos de recolha dos dados, os conceitos usados e as limitações do trabalho; o terceiro, o do **enquadramento teórico**, apresenta os principais elementos teóricos usados na realização do estudo; o quarto, o da **descrição e análise dos dados empíricos**, apresenta e analisa os dados; e finalmente o quinto, o das **conclusões e recomendações**, apresenta as principais constatações e, com base nestas, as recomendações.

CAPÍTULO-I. CONTEXTUALIZAÇÃO

1.1. BREVE HISTORIAL DO PROCESSO DE PLANIFICAÇÃO DISTRITAL EM MOÇAMBIQUE

⁷ Importa referir que a aprovação da LOLE, o processo de Planificação Distrital, no âmbito do PPF, introduziu novos mecanismos de programação e orçamentação do Estado, adoptando o SISTAFE (Sistema de Administração Financeira do Estado). O SISTAFE define o regime financeiro dos Órgãos Locais do Estado e de controle de Orçamento do Estado. Assim, a elaboração do PES/ Orçamento Distrital é permitir melhorar a saúde financeira do Órgão Locais do Estado para ser capaz de realizar cabalmente as suas despesas, sem depender dos "terceiros":

Desde que Moçambique tornou-se independente em 1975 adoptou um sistema de governação socialista baseado no princípio de centralismo democrático⁸, com um sistema de administração fortemente hierarquizado e que primou pela adopção de um sistema centralizado de planificação. Assim, já em 1977, com o surgimento dos Órgãos Locais do Estado⁹, houve uma preocupação em tornar o distrito a base territorial de planificação.

Segundo Chichava (2002), devido à crise institucional e outros factores tornou-se inevitável a opção pelo modelo de desenvolvimento e gestão centralizada que não criou espaço para se efectuar, de facto, um processo de Planificação Distrital.

Ao longo da década 70, com a evolução da conjuntura política e económica internacional a favor de uma economia de mercado e dos ideais democráticos, o sistema de desenvolvimento e de gestão centralizada do país começa a sofrer pressões neste sentido (Rocha, 1991).

De acordo com Abrahamsson e Nilsson (1998), esses imperativos, associados à situação económica e social dos anos 80¹⁰, fizeram com que Moçambique, em 1983, durante o 4º congresso do Partido Frelimo, reconhecesse oficialmente a necessidade de fazer reformas económicas, políticas e administrativas, e de estender a planificação para os distritos, através da Comissão Nacional de Plano.

Com efeito, em 1984, o Estado moçambicano aliou-se às instituições da *Bretton Woods* (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional), na busca de apoios para resolver os problemas institucionais e de desenvolvimento que o país vivia. Por conseguinte, em 1987 através do Programa de Reabilitação Económica¹¹, o país inicia um processo de reformas económicas,

⁸ Para este trabalho, o princípio do centralismo democrático refere-se ao sistema político e administrativo fortemente hierarquizado, em que os Órgãos Locais do Estado são largamente centralizados.

⁹ As Leis 5/78, 6/78 e 7/78, de 22 de Abril, definem as três formas de organização local do Estado, sendo elas a província, distrito e localidade. Com base nestas leis, o Conselho Executivo Distrital tem a função de dirigir o aparelho do Estado ao nível do distrito.

¹⁰ De acordo com Abrahamsson e Nilsson (1998), a situação económica dos anos 80 era caracterizada por um défice fiscal, défice da Balança de Pagamento, pobreza e por uma elevada dívida externa.

¹¹ Importa recordar que em 1991 é acrescentada ao Programa de Reabilitação Económica a componente social, passando a ser Programa de Reabilitação Económica e Social (Francisco, 2001).

políticas e sociais (Abrahamsson e Nilsson, 1998). Tais reformas implicaram a mudança do papel do Estado na sociedade e na gestão dos assuntos públicos (Hughes, 1998).

Por outro lado, a queda do modelo socialista da Europa do Leste contribuiu também para que Moçambique pudesse assumir definitivamente o novo processo de mudanças políticas, económicas e sociais (Muteia, 1999; Brito, 1991).

A partir de então foram surgindo debates à volta do processo de descentralização, como estratégia para o desenvolvimento do país, que culminaram com a aprovação do Programa de Reforma dos Órgãos Locais¹², em 1992 (Cistac, 2002).

De acordo com Jackson (2001), diante das várias iniciativas em matéria de descentralização, em 1995 e 1996 o então Ministério de Plano e Finanças realizou um diagnóstico à escala nacional dos recursos físicos e dos indicadores socio-económicos (Diagnóstico dos Recursos Sectoriais). A recolha e organização de dados foi territorial (por Distrito) e não sectorial. O objectivo disso foi o de actualizar o Plano de Reconstrução Nacional (de 1992) e controlar a sua execução, usando tal diagnóstico como fonte de informação para a identificação e priorização dos investimentos públicos inseridos no Programa de Investimento Público.

O agrupamento de dados por distrito despertou o interesse do Governo em tornar o distrito a base de planificação e afectação de recursos.

Para o efeito, em 1997 o mesmo ministério realizou alguns estudos para identificar práticas de planificação ao nível distrital. Estes estudos foram feitos com base nas experiências do país e de dois países vizinhos (Malawi e Zimbabwe). Foram identificadas três abordagens de Planificação Distrital:

- **Planos de Ordenamento Territorial** elaborados conforme as orientações do ex-Instituto Nacional do Planeamento Físico. Estes têm como objectivo o ordenamento racional do uso do espaço físico;

¹² O objectivo principal do Programa de Reforma Órgãos Locais foi a reformulação do sistema de administração local, sua transformação em órgãos locais dotados de uma autonomia económica, administrativa e patrimonial.

- **Planos Integrados** que consistem em políticas de afectação de recursos em volta de um determinado financiador ou função; e
- **Planos de Desenvolvimento** cujo objectivo é permitir ao Governo Distrital combinar os vários recursos disponíveis de fontes governamentais e não governamentais, em prol de uma estratégia de desenvolvimento comum¹³.

As abordagens acima identificadas, por um lado, tiveram três elementos comuns: uma visão e estratégia de desenvolvimento; diálogo com as comunidades como parte integrante da definição desta estratégia e uma abordagem territorial e multisectorial. Por outro lado, as abordagens não estavam ligadas ao resto do sistema nacional de planificação e orçamento.

Feita a análise dos estudos, em 1998 os Ministérios de Plano e Finanças e de Administração Estatal produziram orientações para elaboração do Plano de Desenvolvimento Distrital, baseado na experiência do Distrito de Guro e incorporando elementos dos Planos de Ordenamento Territorial. Assim, a preocupação com o processo de Planificação Distrital foi retomado, de modo a ser articulado pela administração distrital e pelas comunidades locais (autoridades comunitárias¹⁴ e conselhos consultivos).

Por isso, o desafio de capacitar os Órgão Locais de Estado (províncias e distritos) para enfrentarem estas responsabilidades tornou-se ainda mais relevante. Decidiu-se que o processo de Planificação Distrital fosse posto em prática através de uma experiência piloto do Programa de Planificação e Financiamento Distrital (PPFD), na província de Nampula, dando continuidade às iniciativas anteriores desenvolvidas por algumas ONGs e agências internacionais de desenvolvimento da comunidade, no período pós emergência, que actuavam em alguns distritos daquela parcela do país. Deste modo, os distritos da província de Nampula começaram a planificar em prol do seu próprio desenvolvimento (idem).

¹³ Por exemplo, esta abordagem de Planificação Distrital foi promovida pela Direcção Provincial de Manica no Distrito de Guro (Jackson, 2001).

¹⁴ O Decreto 15/2000 de 20 de Junho define autoridades comunitárias, como sendo todas aquelas pessoas influentes na comunidade (chefes tradicionais, secretários de bairro, de aldeia e outros líderes legitimados, como comerciantes, líderes religiosos e culturais aceites pelas comunidades a que eles pertencem). Deste modo, as autoridades comunitárias são pessoas que exercem uma certa forma de autoridade sobre determinada comunidade ou grupo alvo (artigo 105 do Decreto 11/2005 de 10 Junho).

Portanto, a preocupação com a Planificação Distrital foi manifestada logo após a independência, tendo sido impossível a sua efectivação devido aos diversos constrangimentos, como os de ordem económica, financeira e administrativa. Todavia, a partir do início de um processo gradual de descentralização da Administração Pública visando agilizar o processo de planificação e de gestão do desenvolvimento do país, e com a implementação do PPFDF é accionada na prática a Planificação Distrital.

1.2. SITUAÇÃO DO PROGRAMA DE PLANIFICAÇÃO E FINANCIAMENTO DISTRITAL

Conforme o Project Formulation Document, MOZ/01/C01; MOZ/01/001¹⁵, o PPFDF foi lançado oficialmente aquando da assinatura dos documentos do projecto UNCDF MOZ/98/C01 e UNDP-MOZ/98/001¹⁶, em 23 de Junho de 1998 entre o Governo e o Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento de Capital (UNCDF) e a Embaixada do Reino dos Países Baixos.

Entretanto, de 1990 a 1995 junto do Gabinete do Governador da Província de Nampula funcionava a Comissão Provincial de Emergência, que geria toda a contribuição das ONGs e Agencias Internacionais que actuavam no âmbito de emergência.

Terminado o conflito armado em 1992 (entre o Governo e a RENAMO¹⁷) a questão que existia entre as ONGs que actuavam no âmbito de emergência e o Governo Provincial de Nampula era como passar da fase de emergência para a fase de desenvolvimento.

Neste contexto, em 1995 o Governo Provincial de Nampula e os Órgãos das Nações Unidas como o PNUD e o UNCDF, que actuavam no âmbito da emergência, começaram a discutir os mecanismos para se sair da fase de emergência para a fase de desenvolvimento. As questões de sustentabilidade e o impacto das acções de desenvolvimento na comunidade dominaram grande parte destes debates.

¹⁵ MOZ/01/C01; MOZ/01/00 são códigos dos documentos que formulam o PPFDF.

¹⁶ UNCDF-MOZ/98/C01; UNDP-MOZ/98/001 são códigos dos projectos de capacitação aos governos locais e de apoio às iniciativas da comunidade.

¹⁷ RENAMO-Resistência Nacional de Moçambique. Importa referir que não estamos a falar do *Partido Renamo* que aparece no cenário político depois dos acordos de Roma, em 1992.

Em 1996, na sequência de um acordo celebrado entre o Governo Provincial de Nampula, o UNCDF e a Embaixada do Reino dos Países Baixos, sob o aval do Governo Central (ex-MPF), nasceu o projecto de apoio às iniciativas locais (projecto UNCDF). Deste modo, iniciou-se um programa de pós-emergência que abarcava os distritos de Moma, Angoche, Mogovolas e Mogincual, através de duas rubricas, nomeadamente o Núcleo Regional de Planificação e a Unidade de Desenvolvimento Comunitário, que visavam capacitar as organizações comunitárias de base a desenvolverem iniciativas locais¹⁸. A base deste projecto era o envolvimento da comunidade nas acções do desenvolvimento.

Importa referir que a avaliação feita em 1997 indicava que o projecto era mal coordenado, quer nas actividades, quer na alocação de recursos financeiros.

Como forma de superar estas fraquezas, pensou-se numa iniciativa bem coordenada e realizada na base dos instrumentos nacionais de programação e afectação de recursos (o PPF).¹⁹

Segundo Jackson e Lambo (2002), o PPF focalizou três componentes operacionais: Plano de Desenvolvimento Distrital¹⁹, Ciclo Anual de Planificação e Governação, e diálogo com a sociedade civil, como componentes do exercício do processo de Planificação Distrital com a participação interactiva da comunidade. O Ciclo Anual de Planificação e Governação é um processo de programação e avaliação da implementação do Plano de Desenvolvimento Distrital. Assim, o PPF pretende fazer com que os distritos desenvolvam as suas acções com eficiência e eficácia, com base numa planificação participativa.

¹⁸ Entende-se aqui como iniciativas locais o conjunto de ideias e projectos decididos pela comunidade e pelo Governo Distrital.

¹⁹ O Plano de Desenvolvimento Distrital (PPD) é elaborado pelo Governo Distrital num horizonte de três ou cinco anos e numa visão integrada dos problemas. Ao mesmo tempo debruça-se sobre os objectivos específicos de actuação de cada sector da Administração Pública. O PPD é uma ferramenta de planificação estratégica, elaborado pelo Governo Distrital em colaboração com a sociedade civil.

De acordo com Wetimane (2002)²⁰, Administradora do Distrito de Mecuburi, em 1998, sob apoio da Direcção Provincial de Apoio e Controlo (DPAC) e ex-Serviço Provincial de Planeamento Físico, a então Direcção Provincial de Planificação e Finanças começou a implementar o PPF, com base nas orientações elaboradas pelos Ministérios de então Plano e Finanças e o de Administração Estatal, cujo objectivo é fortalecer os Órgãos Locais de Estado e as comunidades, a partir da introdução das novas metodologias de planificação e governação, assentes na participação das comunidades.

No entanto, a execução do PPF depende, grosso modo, de agentes externos como as agências internacionais de relações bilaterais e multi-laterais. Deste modo, o PPF, em Nampula, é financiado pela UNCDF e pela Embaixada do Reino dos Países Baixos.

A coordenação técnica e operacional do PPF é feita pela então Direcção Provincial Plano e Finanças, alargando-se à Direcção Provincial das Obras Públicas e Habitação, e Direcção Provincial de Apoio e Controlo. Esta coordenação é moderada por um Comité de Supervisão que tem a tarefa de velar pelo pensamento estratégico e político da experiência piloto (Jackson e Lambo 2002). Por conseguinte, o processo de Planificação Distrital no âmbito do PPF consiste na governação inclusiva, ou seja, no envolvimento de todos os actores locais (Governo Distrital, ONGs e as comunidades) na tomada de decisões.

1.3. MARCO LEGAL DO PROCESSO DE PLANIFICAÇÃO DISTRITAL

²⁰ A Senhora Francisca Gisela Ernesto Wetimane foi Administradora do Distrito de Mecubui, Província de Nampula, Moçambique. Importa referir que os seus escritos tem a ver com as experiências vividas ou com a prática.

Os princípios de descentralização e de participação encontram-se inscritos na nova Constituição aprovada em 2004 (artigos: 262, 263 e 264). Deste modo, a Constituição cria condições para a articulação entre os Órgãos Locais do Estado e as comunidades.

Com efeito, no âmbito das várias iniciativas do Governo em matéria de descentralização, em 1998 os Ministérios de então Plano e Finanças e de Administração Estatal elaboraram um documento, “Orientações para Elaboração e Implementação do Plano de Desenvolvimento Distrital”, que faz menção à necessidade de constituição de conselhos consultivos das comunidades para apoiar o processo de Planificação Distrital (MAE, MADER e ex-MPF, 2003).

Ademais, para incentivar a interação entre os Órgãos Locais do Estado, o Governo aprovou o Decreto 15/2000 de 20 de Junho, que estabelece as formas de articulação entre a administração distrital e as autoridades comunitárias. À luz deste Decreto, as comunidades são representadas pelas autoridades comunitárias, que participam no processo de tomada de decisões (Decreto 15/2000, artigo 2, nº 2). De acordo com o Diploma Ministerial nº107-A/2000²¹, através dos conselhos consultivos²² as comunidades vão participar na tomada de decisões.

Ainda neste âmbito, com a aprovação da LOLE o distrito tem a competência para a Planificação Distrital. A mesma Lei enfatiza a participação das comunidades na Planificação Distrital (artigo 35, nº1, alínea *c* e artigo 39, nº1, alínea *m*).

A aprovação da LOLE inscreve-se na Estratégia Global da Reforma do Sector Público (2001-2011) que consagra como objectivos específicos a racionalização de estruturas e a descentralização da prestação de serviços públicos. Assim, havendo uma necessidade de rever o quadro legal dos Órgãos Locais do Estado, visando estabelecer novos princípios e normas de organização e funcionamento, de modo a redefinir as atribuições e competências, o Governo *elaborou e submeteu à Assembleia da República a LOLE para sua aprovação. Assim, a LOLE*

²¹ O Diploma Ministerial nº 107-A/2000 estabelece as formas de articulação entre a autoridade comunitária e a Administração Local.

²² Os Conselhos Consultivos são instituições de consulta de Administração Local do Estado e de participação das comunidades (Diploma Ministerial 107-A/2000).

surge da necessidade de prosseguir com as Reformas do Sector Público e de corrigir os desequilíbrios que surgem neste sector.

Portanto, os princípios normativos que sustentam o processo de Planificação Distrital encontram-se na Constituição de 2004, no Decreto 15/2000, no Diploma Ministerial 107-A/2000 e na LOLE, com o seu Regulamento (Decreto 11/2005 de 10 Junho)²³.

CAPÍTULO-II. METODOLOGIA

²³ Importa referir que estes instrumentos normativos que ora orientam o processo de Planificação Distrital não do antecedem o PPFd implementado em Nampula.

2.1 PROCESSO DE REALIZAÇÃO DA PESQUISA E LIMITAÇÕES DO TRABALHO

A pesquisa foi desenvolvida em duas fases distintas. A primeira foi a da revisão bibliográfica sobre as questões de descentralização, de planificação participativa, de boa governação e de desenvolvimento comunitário, incluindo os vários documentos que versam sobre o processo de Planificação Distrital em Moçambique.

São aqui referidos como documentos, os relatórios das instituições que estão a implementar e financiar o Programa de Planificação e Financiamento Distrital (PPFD) e a legislação dos Órgãos Locais do Estado. A maioria destes relatórios é de avaliação interna sobre o desempenho destas instituições e são de acesso restrito. Importa referir que foi possível desenvolver a pesquisa reconhecendo que não existe uma política nacional de planificação descentralizada.

Assim, a revisão bibliográfica permitiu a identificação do problema a tratar e a abordagem teórica para este trabalho.

A segunda fase foi a da recolha dos dados empíricos qualitativos no terreno, através de entrevistas semi-estruturadas. Usamos as entrevistas semi-estruturadas na recolha dos dados empíricos, para podermos obter e compreender os vários pontos de vista das pessoas que fazem parte da amostra e para confrontar com os dados documentais, buscando a profundidade dos factos e não deixamos de fazer a observação directa dos factos, alargando a investigação. Focalizamos os dados qualitativos para melhor entender o processo de Planificação Distrital.

Estas entrevistas foram realizadas em língua portuguesa. Em algumas vezes efectuamos entrevistas colectivas, para obter dados que resultam de consenso, o que evitou que os entrevistados esquecessem as suas perspectivas.

A entrevista semi-estruturada foi aplicada a amostra constituída por 20 pessoas divididas em quatro grupos alvos previamente definidos: O grupo da equipa de apoio ao PPFD (assessor, gestores e coordenadores), constituído por três (3) pessoas; grupo da equipa técnica de apoio à

Planificação Distrital (técnicos de planificação provincial), que são duas (2) pessoas; o grupo da Equipa Técnica de Planificação Distrital, constituído por cinco (5) pessoas e o grupo dos constituintes dos conselhos consultivos ao nível dos postos administrativos e do distrito (autoridades administrativas do distrito, autoridades comunitárias, representantes das ONGs e algumas pessoas dos grupos mais desfavorecidos), constituído por dez (10) pessoas.

De modo a garantir a sua representatividade, a amostra foi constituída por pessoas representando os interesses dos diferentes segmentos das comunidades, principalmente os membros dos conselhos consultivos ao nível dos postos administrativos e do distrito, isso porque achamos que eles têm uma informação privilegiada sobre o processo de Planificação Distrital e perspectiva destes é diferente de outros elementos das comunidades.

As grandes limitações que estudo encontra têm a ver com o tamanho da amostra que é relativamente é reduzida. No entanto, podia-se orientar a pesquisa para uma amostra maior, com uma maioria da sociedade civil que ia ajudar a aumentar certeza de que os planos distritais reflectem adequadamente as preocupações e prioridades das comunidades, mas achamos que ela é representativa na medida em que procura representar os interesses diferentes segmentos da sociedade civil. Também dizer que as limitações têm haver com o facto da pesquisa ser desenvolvida num único distrito, não podendo fazer-se uma comparação entre os distritos da província abrangido pelo PPF.

Apesar destas limitações, acreditamos que os resultados do estudo realizado no distrito de Ribáuè são válidos e fiáveis para reflectir sobre o processo de Planificação Distrital, no âmbito do PPF, e as suas observações podem ser aplicadas para todos os distritos, mesmo sabendo que cada distrito apresenta características e potencialidades próprias e/ou específicas.

Assim, foi com esta metodologia que pudemos responder a questão de partida e alcançar o que estudo pretendia.

2.2 DEFINIÇÃO DE CONCEITOS

Os conceitos relevantes do estudo são os seguintes: descentralização, planificação, participação e comunidade.

No mundo académico, o conceito **descentralização** encontra vários sentidos e concepções discutidos com pontos de ênfase diferentes. Com efeito, a descentralização pode significar desconcentração, privatização, delegação e devolução. Para este estudo, discutimos apenas a descentralização administrativa (desconcentração) porque enquadra-se no contexto do nosso estudo.

De acordo com Manor (1998), a descentralização administrativa é o mesmo que dizer desconcentração, que consiste em repartir o poder detido pelas autoridades mais elevadas para autoridades menos elevadas da mesma instituição. Por vezes refere-se a transferências fiscais decrescentes através das quais escalões superiores do mesmo sistema cedem influências a escalões inferiores em termos de orçamento e decisões financeiras. Assim, a desconcentração é transferência, para Órgãos Locais do Estado, de poder de decisão que estava a ser exercido pelos Órgãos Centrais do Estado.

Neste sentido, Rondinelli citado por Masalila (1996), define a descentralização como um processo de delegação das responsabilidades de planificação e de gestão de actividades públicas do governo central às suas unidades subordinadas do nível local. Com mais detalhes, a descentralização envolve transferência de poderes de planificação e execução de determinadas decisões concernentes às actividades específicas ao nível local.

Deste modo, consideramos a **descentralização administrativa (desconcentração) como a transferência de responsabilidades de planificação, gestão, angariação e alocação de recursos dos Órgãos Centrais do Estado para os Órgãos Locais do Estado.**

Definimos a descentralização fazendo alusão à atribuição de responsabilidades de planificação dos Órgãos Centrais do Estado para os Órgãos Locais do Estado.

Segue-se então a definição do conceito de planificação.

Na literatura científica, pode-se encontrar várias definições do conceito de **planificação**. Até certo ponto, é difícil encontrar uma definição de planificação que seja universalmente aceite. Geralmente, este conceito varia de acordo com a natureza, dimensão e objectivos de cada organização²⁴.

Segundo Baptista (1981), a planificação é um processo permanente e metódico de abordagem racional e científica de problemas. É um processo permanente porque supõe uma acção contínua em torno de um conjunto dinâmico de variáveis, num momento histórico determinado. E é um processo metódico de abordagem racional e científica, porque supõe uma sequência de actos decisórios ordenados em fases definidas e baseadas em conhecimentos científicos e técnicos.

Para os economistas, a planificação é um processo de distribuição de recursos disponíveis, portanto existentes, para satisfazer necessidades reais ou supostamente tidas como reais (Pinto, 1986).

De acordo com Oliveira (1991), planificar supõe acções contínuas e modos de pensar sobre o que, como, quando, para quem, por quem, porquê e onde será feito. Isto implica que não é apenas a elaboração de um plano²⁵ de previsão da situação futura desejada, mas sim um processo racional contínuo de tomada de decisões na distribuição de recursos disponíveis e definição de objectivos desejados.

Ainda segundo Baptista (1981), há quatro dimensões que devem ser consideradas ao definir o conceito de planificação:

- a **dimensão racional**, que implica uma reflexão em relação ao conhecimento de dados, uma análise e estudo de alternativas; uma decisão em relação à escolha de alternativas e

²⁴ Aqui podemos referir de organização o Estado, *como sendo uma organização política da sociedade em que, a planificação é uma função administrativa importante para a prossecução dos seus objectivos e no processo de governação*. Partimos de princípio de que os recursos do Estado são escassos e para a sua distribuição é necessário planificar. Isto faz parte do argumento do autor deste estudo.

²⁵ O plano é um documento formal que resulta do processo de planificação, se constitui na consolidação das informações e actividades desenvolvidas na planificação. É o limite de formalização da planificação (Oliveira, 1991:21).

em relação à determinação de meios e definição de prazos; uma acção referente à execução das decisões; e uma revisão responsável, pela crítica dos efeitos da acção planeada;

- a **dimensão política**, que é decorrente ao facto de ser um processo contínuo de tomada de decisões. Assim, o técnico tem a responsabilidade de equacionar o conjunto de informações significativas e encaminhar aos tomadores de decisões ou responsabilidades de transformar tais decisões em planos ou projectos²⁶;
- a **dimensão valorativa**, que decorre do facto da planificação permitir o desenvolvimento de tecnologias que podem resolver cientificamente determinados problemas. Ela envolve opções valorativas de conteúdo ético, tendo em vista a mudança da situação futura de determinados grupos sociais, os quais nem sempre têm acesso a estas decisões; e
- a **dimensão técnico-administrativa**, que é decorrente do facto da acção planificada pressupor uma montagem que pode abranger diferentes níveis e sectores, a partir da linha mestre da política de acção, que deve servir de base para todos os níveis de decisão.

Para este estudo, a **planificação é o processo de preparação e organização adequada de actividades e conjunto de acções interdependentes, a partir de uma certa realidade existente, para alcançar determinados objectivos**. Destacamos as seguintes acções: identificação de determinados problemas, captação e alocação de recursos, orçamentação e realização de projectos.

De acordo com Kliksberg (1997), o conceito de **participação** tem sido hoje largamente usado nos discursos sobre o desenvolvimento sócio-económico das comunidades. No entanto, é fácil notar nele duas abordagens diferentes: participação do ponto de vista político²⁷, a que se refere

²⁶ Um projecto é um empreendimento planeado que consiste em actividades concretas para alcançar objectivos específicos dentro de um limite orçamental e temporal (Nota do autor).

²⁷ Para este trabalho, interessa mais falar da participação do ponto de vista social por estar mais ligada ao contexto do nosso estudo. Trata-se de uma acção social que reflecte uma manifestação da sociedade civil e o exercício de cidadania, apesar de toda acção social ser, ao mesmo tempo, uma acção política porque ela sempre representa opções e decisões que priorizam recursos.

à participação em processos eleitorais; e participação do ponto de vista social, a que se refere ao exercício da cidadania e uma autêntica manifestação da sociedade civil, incluindo as comunidades.

Do ponto de vista social, o conceito de participação tem sido usado pelos organismos internacionais, na prática e no discurso sobre o desenvolvimento das comunidades. Com efeito, World Bank (1995) define a participação como um processo através do qual as pessoas têm poder de influenciar decisões e partilhar iniciativas do desenvolvimento das comunidades.

De acordo com Pretty et al. (1995), podemos ter uma participação das comunidades apenas depois de uma informação acerca do que está a acontecer ou que aconteceu (**participação passiva**); participação apenas do processo de consulta (**participação por consulta**); participação em troca de algum bem material (**participação por incentivos materiais**); participação por grupos e para alcançar determinados objectivos de um projecto (**participação funcional**); participação em análise conjunta que leva a um plano de acção (**participação interactiva**) e participação tomando iniciativas, de uma forma independente das instituições externas ao seu meio, para melhorar as condições de vida (**auto-mobilização**).

Segundo Souza (1999), a participação deve ser um processo educativo com base na consciencialização, organização e capacitação contínua das comunidades.

Na prática, segundo Francisco (2001), a participação tem sido inculcação, ou seja, os tecnocratas²⁸ têm deixado de considerar as características e particularidades dos beneficiários das acções de desenvolvimento. Se isto for a acontecer, a participação reduz-se à mera submissão de valores e normas, e ao cumprimento de papeis e funções por parte dos beneficiários das acções de desenvolvimento. Os técnicos concebem os projectos em gabinetes, dirigem-se aos locais de execução e fazem os trabalhos, no fim, chamam as comunidades para fazer uso do produto. Isto quer dizer que, muitas vezes, as comunidades não são envolvidas na elaboração e implementação nem na avaliação das acções.

²⁸ Segundo Demos citado por Francisco (2001), o tecnocratismo manifesta-se na posição do poder técnico que é, por vezes maior ou menor, no sentido de influenciar fluxos de recursos, na elaboração de planos, na execução e nas formas de acompanhamento, em nome do Estado, que pode ser mais ou menos autoritário.

Para este estudo, a **participação é um processo organizado, activo e consciente, em que as comunidades assumem a sua parte nas acções do governo do distrito.**

De acordo com Ackoff, citado por Oliveira (1999), a participação também tem um significado técnico na planificação, na medida em que pode ser envolvidas as pessoas no processo de elaboração dos planos.

De acordo com Pinto (1986), a **planificação participativa** deve ser uma prática social²⁹ na qual os técnicos podem levar uma contribuição de acções. Se assim for, ela ganha um sentido democrático e participativo.

No mesmo ponto de vista e de acordo com o MNEF (1997), a planificação participativa é uma forma de planificação em que os beneficiários tomam iniciativas e liderança, e em que participam os facilitadores externos.

Deste modo, podemos afirmar que a planificação participativa constitui a forma ideal ou formal-abstrata. Porém, na prática ela pode depender de vontades dos tecnocratas e pode não definir com racionalidade os mecanismos de recolha de preocupações e prioridades, na medida em que podem constituir opções que priorizam recursos.

Já que estamos a falar da participação das comunidades nas acções de desenvolvimento, é importante entendemos o conceito de **comunidade**.

Segundo Pinto (1986), comunidade, como a palavra diz, significa *comum-unidade*, isto é, unidade ao redor do comum. Usa-se essa palavra para se referir a uma população que vive num determinado território.

²⁹De acordo com Pinto (1986), uma prática social é uma acção concertada, consciente, dirigida a fins e a objectivos que devem ser claros e precisos à todos os envolvidos nela. A prática social produz conhecimentos que leva a transformação das representações e mudança das acções individuais em acções colectivas, o que implica um processo de consciencialização.

De acordo com Chichava (1999), a comunidade “*é conjunto de pessoas vivendo numa zona residencial, cujas vidas são entrelaçadas em determinado grau, por actividades e relações que são desenvolvidas dentro da área entre os diferentes grupos de pessoas*” (Chichava, 1999:11).

Nesta perspectiva, a comunidade pode ser vista como um grupo de indivíduos que vivem numa determinada área, partilhando as mesmas condições sociais. Pode ser de um país, de um bairro, de uma aldeia e de uma povoação ou de um distrito.

Para o nosso estudo, **as pessoas das aldeias e das povoações do distrito são consideradas comunidades.**

A partir dos conceitos acima adoptados e de acordo com a LOLE, podemos definir agora o conceito de Planificação Distrital. Assim, **a planificação distrital é o processo de elaboração, implementação e monitoria descentralizada, em que as comunidades são envolvidas em todas as fases do processo**³⁰. De qualquer modo, o processo de Planificação Distrital, no âmbito do PPF, enquadra-se na lógica de desconcentração ou descentalização administrativa, como modalidade de gestão de assuntos administrativos ao nível local

³⁰ Para melhor análise do domínio do objecto de estudo achamos necessário encontrar um conceito da Planificação Distrital capaz de operacionalizar nossos objectivos. Este conceito foi por nós elaborado.

CAPÍTULO-III. ENQUADRAMENTO TEÓRICO

As exigências científicas recomendam que sempre que desejarmos fazer uma análise sobre quaisquer fenómenos sociais, devemo-nos basear num determinado arcabouço teórico, através do qual alargamos a perspectiva de análise e as facetas do objecto em estudo.

Assim, recorreremos a diferentes nuances da abordagem **“procedimentalista”** da descentralização como a base de análise dos nossos dados empíricos, para a operacionalização dos objectivos do estudo. Isso porque a abordagem **“procedimentalista”** vê, principalmente, a descentralização como um processo que deve ser acompanhada por um conjunto de acções e procedimentos que ao mesmo tempo, aumentam a oportunidade de participação das comunidades.

Ao contrário da abordagem **“institucionalista”**, segundo a qual para o Estado desenvolver eficazmente acções que visam o desenvolvimento das comunidades, deve descentralizar o conjunto de funções que estão em poder dos órgãos centrais para os locais (sendo a descentralização o elemento essencial do processo político), a abordagem **“procedimentalista”**, defende que esta descentralização não deve ser vista como uma mera questão do Estado dar poderes às comunidades, é preciso ter-se em consideração os procedimentos, processos, as estruturas, e a forma como elas podem determinar a dinâmica e a capacidade de articulação das instituições descentralizadas, no seu relacionamento com as comunidades.

Debates sobre a governação local nos países em desenvolvimento avançados por políticos, académicos e agências internacionais de desenvolvimento (como a ONU e o Banco Mundial), consideram que a descentralização permite a participação das comunidades na administração do Estado.

Em alguns críticos como Motta (1993), Manor (1998), Smith (1998) e Chichava (1999), observa-se que o sucesso da descentralização não depende somente da participação e não é

apenas uma questão de repartição de competências tidas pelos Órgãos Centrais do Estado para Órgãos Locais do Estado.

Manor (1998), por exemplo, mostra dúvidas quanto às promessas positivas da planificação descentralizada. Defende que a descentralização deve ser acompanhada por um esforço de consolidação das estruturas, dos processos e das instituições da sociedade civil. Porém, se faltarem poderes e recursos às autoridades descentralizadas, se as doações (recursos financeiros) do topo são mantidas por formas inconsistentes de gestão, estas promessas de descentralização podem estar comprometidas. Assim, as leis, as normas, os procedimentos, os arranjos institucionais e organizacionais devem aumentar oportunidades de participação das comunidades nos ciclos de planificação para o desenvolvimento das comunidades.

Assim, ainda segundo Manor (1998), a participação é promissora com o “*empowerment*”, ou seja, “dar poder” às comunidades. Este enfoque é avesso à abordagem “*top down*”, ou seja, “de cima para baixo”, de planificação do Estado.

Segundo Wettenhall (1996), a descentralização promove o desenvolvimento das comunidades e permite a participação das comunidades no processo de governação. Deste modo, com a descentralização os Órgãos Locais do Estado ficam mais próximos das comunidades.

De acordo com Masalila (1996), a descentralização permite uma melhor planificação de metas, dos recursos e a mobilização dos recursos locais para aumentar os recursos nacionais, uma vez que os beneficiários de desenvolvimento são envolvidos em todos ciclos de planificação. Oferece um sistema aberto, transparente e responsável em que a participação das comunidades na tomada de decisões pode ser democrática. Deste modo, a descentralização permite uma rápida realização de projectos quando aos gestores locais é dada a possibilidade de tomar decisões, evitando procedimentos burocráticos associados à centralização, o que reduz custos desnecessários de sobre-funcionamento.

Do mesmo ponto de vista, Demos e Brandão, citados por Francisco, (2001), descrevem algumas componentes relevantes que devem ser consideradas durante o processo de

planificação participativa: o *auto-diagnóstico*, processo de reflexão crítica, de formação inicial da consciência crítica e autocrítica da comunidade, através do qual se elabora o conhecimento adequado dos problemas que afectam a comunidade. Aqui trata-se da análise da conjuntura social de uma determinada realidade. Este é um processo de interacção e de diálogo com carácter educativo³¹.

Depois da consciência crítica e autocrítica sobre uma determinada realidade, parte-se para uma *acção de planificação* capaz de destacar prioridades estabelecidas pela comunidade.

A outra componente básica da planificação participativa está ligada à necessidade de *organização das comunidades* (formação de grupos de interesses comuns, desenvolvendo acções coordenadas que procuram satisfazer os interesses colectivos), pois o indivíduo por si só não é capaz de conseguir muita coisa, mas quando faz parte de uma organização aumenta a capacidade de influenciar e de alcançar resultados a seu favor.

Deste modo e de acordo com Francisco (2001), a planificação participativa é uma forma de intervir sobre a realidade das comunidades, que passa por um processo de autocrítica e em que todos os envolvidos nas acções que visam o desenvolvimento das comunidades sabem reconhecer as suas tendências de imposição e de diálogo aberto com os beneficiários, já não mais vistos como objecto.

Assim sendo, o processo de formação da consciência colectiva deve ser feita dentro de um espaço conquistado de participação das comunidades. Isto quer dizer que para a realização das acções de desenvolvimento das comunidades desenvolve-se uma prática educativa, buscando uma consciência colectiva sobre os problemas. Para tal, não impede que os técnicos convençam as comunidades da necessidade destas acções e, ao convencê-las, devem fazer partindo dos seus próprios, levando em conta a sua contribuição e potencialidades, deixando-se também convencer pelos contrários. Note-se que, se o processo de planificação participativa for

³¹ O diálogo deve ser um processo de educação mútua entre a comunidade e os técnicos, ambos tornam-se conscientes dos mesmos problemas (Francisco, 2001).

coerente e consistente, atinge os seus privilégios, pelo menos, a distância entre os envolvidos nas acções de desenvolvimento das comunidades diminui (idem).

Deste modo, observa-se que a planificação participativa é uma prática social e algo caracterizado por um processo de consciencialização, capacitação social e de organização social. Desta forma ela pode aperfeiçoar a governação local e promover o desenvolvimento das comunidades.

Segundo Filimone (2005), antes de se iniciar a planificação dos projectos é essencial ter-se factos exactos sobre o grupo alvo, ter-se informação sobre a existência de todas organizações que estejam a trabalhar com as comunidades e, ao mesmo tempo, ter-se informação sobre a necessidade destes projectos. A melhor forma para fazer isso é levar a cabo uma prospecção rural e estabelecer as necessidades prioritárias, tal como as comunidades sentem e identificam os recursos existentes. Assim, o Diagnóstico Rural Participativo (DRP) constitui a metodologia participativa e flexível de recolha e análise de informação que ajuda a identificar os problemas das comunidades e buscar soluções, promovendo assim a auto-estima.

De acordo com o Cape Town Regional Governance Workshop Report (2005), a participação efectiva nos diferentes ciclos do processo de orçamentação (elaboração, implementação e monitoria) de projectos aumenta a responsabilização das acções do governo em relação aos constituintes, promove os princípios básicos democráticos e melhora a qualidade de prestação de serviços aos cidadãos. Isto é possível se for assegurado um maior fluxo de informação, um voz activa (sociedade civil aberta e dinâmica) e uma capacidade de negociação dos diferentes actores (predisposição do governo em interagir com diferentes actores sociais).

Neste sentido, de acordo com Mazula et al (1998), as promessas positivas da descentralização podem ser vistas nos seguintes pontos de vista: **do ponto de vista político**, em que a descentralização permite a participação das comunidades no processo de tomada de decisões e força os gestores locais a dialogarem com as comunidades, potenciando laços de solidariedade e confiança mútua. Estes gestores passarão a sofrer controlo permanente das comunidades, como forma de reduzir ilegalidades e corrupção; **do ponto de vista técnico e administrativo**,

em que a descentralização permite que as decisões administrativas sejam tomadas com mais rapidez; **do ponto de vista financeiro**, em que a descentralização permite o conhecimento prévio dos recursos disponíveis, uma planificação cuidada dos dispêndios, das receitas e das despesas das comunidades. Isso permite melhorar os mecanismos de reembolsos e reforçar a pressão sobre os contribuintes que, por sua vez, sentir-se-ão legitimados a exigir melhores serviços, facto que pode melhorar o desempenho dos governos locais e consequentemente aumentar as receitas locais; **do ponto de vista económico**, em que a descentralização permite a rapidez e eficácia das decisões administrativas e encoraja as forças económicas privadas locais e exteriores a confiar na administração local e a investir; e **do ponto de vista sociológico**, em que a descentralização permite que as comunidades possam adquirir maior consciência dos próprios problemas, das dificuldades e dos meios de os resolver, aumentando o espírito de autoconfiança e de dependência em relação aos próprios recursos.

No entanto, das várias razões de análise política que impedem a participação das comunidades nas acções de desenvolvimento a elas dirigidas, eis algumas apresentadas por Modesto (1995): **apatia política** (falta de estímulo ou incentivo para participar), relaciona-se com a falta de informação sobre os direitos e deveres dos cidadãos, de vias de comunicação do cidadão em face ao aparato do Estado, de resposta a solicitações dos cidadãos e de tradição participativa e à excessiva demora nas respostas de solicitações dos cidadãos; **abulia política** (não querer participar), relaciona-se, por sua vez, com o cepticismo quanto à manifestação dos cidadãos efectivamente ser levada em consideração pela administração pública, e com a falta de reconhecimento e estima colectiva para a actividade de participação dos cidadãos; e **acracia política** (não poder participar) é resultado do baixo grau de escolarização dos requerentes, ao formalismo, à falta de esclarecimento dos direitos e deveres nas partes nos processos administrativos, à complexidade e prolixidade das normas administrativas e resultado da pobreza absoluta dos cidadãos.

CAPÍTULO-IV. DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS EMPÍRICOS

O objectivo deste capítulo é fazer a descrição e análise dos dados empíricos sobre o processo de Planificação Distrital em Ribáué. A análise dos dados empíricos será feita tendo em conta o quadro teórico deste trabalho. Assim, em termos de organização apresentamos: a) alguns elementos do perfil do Distrito relevantes para este estudo e b) o processo de Planificação Distrital que envolve a elaboração e de implementação do Plano de Desenvolvimento Distrital.

4.1. SITUAÇÃO GEOGRÁFICA E PERFIL DO DISTRITO DE RIBÁUÈ

De acordo com ADR (2000), o distrito de Ribáuè situa-se no interior da zona ocidental da província de Nampula e encontra-se limitado a Este pelo distrito de Mecuburi; a Oeste pelo distrito de Malema; a Norte pelo distrito de Lalaua; e a Sul pelo distrito de Murrupula. O distrito limita-se de Alto-Molócuè (distrito da província da Zambézia), pelo rio Ligonha. O distrito tem uma superfície de 6.281Km² e é habitado por 128.209 habitantes³².

Em Abril de 1986 através da Resolução 6/86, o distrito sofreu algumas mudanças administrativas, passando a estar dividido por três Posto Administrativos: o Posto Administrativo de Ribáuè-Sede, de Iapala e de Cunle.

Em termos de organização política e administrativa, o Governo Distrital é constituído pela administração do distrito, pelas direcções distritais de Agricultura e Desenvolvimento Rural, de Educação, de Saúde, das Obras Públicas e Habitação, da Mulher e Acção Social, dos Recursos Minerais e Energia e pelo Comando da Polícia da República de Moçambique. Ainda existem também no distrito os Serviços de Notariado, o Tribunal Judicial Distrital, as Telecomunicações de Moçambique, os Correios de Moçambique, a Administração do Parque Imobiliário do Estado, a Procuradoria Distrital e a Direcção de Identificação Criminal.

³² Estes dados foram obtidos pelo Censo da população e habitação de 1997.

Na realização das suas actividades, o Governo Distrital coordena com as ONGs, as seguintes associações e agências de cooperação: CONCERN, CARE, Cooperação Suíça e SALAMA. Algumas destas organizações coordenam as suas acções com as direcções provinciais e com o Governo Central.

Algumas vias de acesso ao distrito encontram-se em avançado estado de degradação. Contudo, existem quatro vias transitáveis que facilitam a comunicação da Sede do distrito com o interior e com outros distritos.

Entre outras potencialidades económicas, o distrito beneficia-se da Linha Férrea do “Corredor de Desenvolvimento do Norte”, de uma Fábrica de Algodão e de Cal, e várias unidades de produção de Tabaco.

4.2. O PROCESSO DE PLANIFICAÇÃO DISTRITAL DE RIBÁUÈ

4.2.1. Elaboração do Plano de Desenvolvimento Distrital de Ribáuè

O processo de Planificação Distrital de Ribáuè iniciou em Abril de 1999 com o lançamento do Plano de Desenvolvimento Distrital de Ribáuè. Com efeito, foi formada e instituída a Equipa Técnica de Planificação Distrital de Ribáuè responsável pela sua elaboração.

O lançamento do Plano de Desenvolvimento Distrital de Ribáuè constituiu-se num momento de familiarização dos actores locais (Governo Distrital, Provincial, ONGs e as comunidades) e de documentação do processo de Planificação Distrital de Ribáuè. Aqui foi dado a conhecer às comunidades e outros actores locais a importância do distrito ser a base de planificação para o desenvolvimento das comunidades. Assim, o Governo Provincial e a Equipa Técnica de Planificação Provincial foram os responsáveis pelo lançamento do Plano do Desenvolvimento Distrital de Ribáuè.

A constituição da Equipa Técnica de Planificação Distrital de Ribáuè foi feita pelo Conselho Executivo Distrital e pelo Administrador do Distrito de Ribáuè. A mesma também é constituída por directores distritais e técnicos de planificação dos diferentes sectores.

A formação da Equipa Técnica de Planificação Distrital de Ribáuè foi orientada por técnicos e planificação da Direcção Provincial de Plano e Finanças de Nampula, de modo a que pudesse obter conceitos e procedimentos necessários para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Distrital de Ribáuè.

A elaboração do Plano de Desenvolvimento Distrital de Ribáuè foi ajustada ao ritmo da introdução de metodologias novas de planificação e gestão (o envolvimento das comunidades e outros intervenientes no processo de Planificação Distrital de Ribáuè, a constituição de espaços de participação e a negociação e consultas com os sectores distritais e provinciais, e outros actores locais).

É de salientar que o processo de elaboração, em si, veio a criar os conselhos consultivos no distrito e nos respectivos postos administrativos.

A elaboração do Plano de Desenvolvimento Distrital de Ribáuè compreendeu as seguintes etapas:

A **primeira etapa** foi da preparação do Plano de Desenvolvimento Distrital de Ribáuè. Esta etapa iniciou com a elaboração do perfil sócio-económico do distrito que foi apresentado aquando do lançamento do Plano de Desenvolvimento Distrital de Ribáuè ³³, que constitui a base para elaboração e para a programação dos investimentos e acções durante a sua execução.

Sendo assim, a Equipa Técnica de Planificação Distrital de Ribáuè com base em reuniões públicas e consulta às comunidades e sectores da vida política, económica e social do distrito

³³ Importa salientar que o acto de lançamento do Plano de Desenvolvimento Distrital foi realizado na I Sessão do Conselho Consultivo Distrital, na Sede do Distrito de Ribáuè, em Abril de 1999.

(organizações governamentais e não-governamentais), fez o diagnóstico para o levantamento dos problemas, potencialidades e propostas de soluções.

É de referir que o processo de levantamento do Perfil do distrito foi realizado por mecanismo de prospecção rural, utilizando as técnicas do Diagnóstico Rural Participativo de recolha informações sobre os problemas e potencialidades do distrito, junto das comunidades, para que o Plano de Desenvolvimento Distrital de Ribáuè reflecta adequadamente as preocupações e prioridades das comunidades.

A **segunda etapa** foi da elaboração da Estratégia de Desenvolvimento Distrital de Ribáuè aplicada ao Plano de Desenvolvimento Distrital de Ribáuè. Para o efeito, a Equipa Técnica de Planificação Distrital de Ribáuè foi antes formada sobre o pensamento estratégico e sobre a aplicação da informação recolhida.

Verificando-se desequilíbrios sócio-económicos que opõem o norte e o sul do distrito houve necessidade de elaboração da Estratégia de Desenvolvimento Distrital, efectuado sob o lema "*Desenvolvimento através da Potenciação da Zona Sul do Distrito*". Estes desequilíbrios tem a ver com o estado de degradação de vias de acesso e com a carência em termos de prestação de serviços sociais (serviços de saúde, educação e administrativos insuficientes etc.), o que inibe o desenvolvimento da zona sul do Distrito de Ribáuè.

Em termos de potencialidades económicas, o sul possui solos férteis para a prática da agricultura, recursos hídricos, um parque de infra-estruturas económicas que faz parte do "**Corredor de Desenvolvimento do Norte**" e, em particular, o Posto Administrativo de Iapala, através dos serviços prestados pela empresa Caminho de Ferro de Moçambique-Norte (camionagem automóvel, armazéns de produtos diversos, clube ferroviário, a pousada, etc.) já foi o pólo de desenvolvimento do distrito de Ribáuè³⁴.

Deste modo, para a elaboração da Estratégia de Desenvolvimento Distrital de Ribáuè,

³⁴Actualmente algumas destas infra-estruturas estão inoperacionais e destruídas. A guerra civil que houve neste país, foi pontada, de entre os factores de vária ordem, como a principal causa desta inoperacionalidade e destruição.

“...reparamos para as carências e potencialidades do distrito, numa vertente económica, porque era necessário encontrarmos bases de sustentação do Plano de Desenvolvimento Distrital e não queríamos começar do nada. Foi o que aconteceu com a região Sul que abrange Iapala e Cunle. A maior parte da produção agrícola vem da região Sul do distrito que tem mais ligações com o mundo exterior. Pelo contrário, é a região mais carenciada em termos de serviços administrativos e sociais prestados à comunidade (quase não havia escola secundária e nem se quer um hospital), comparando com a zona norte (entrevista com Administrador do Distrito de Ribáuè).

A ênfase da estratégia é nas potencialidades económicas a serem usadas com eficiência e poderem ter reflexos positivos para o desenvolvimento do distrito, reabilitando as vias de acesso que estabelecem a ligação com as diferentes áreas de produção agrícola do distrito, incluindo com a da Alta Zambézia³⁵.

A **terceira etapa** foi a da integração do plano na estratégia dos sectores provinciais e de negociação das responsabilidades e acções.

Assim, a Equipa Técnica de Planificação Distrital de Ribáuè, o Conselho Executivo Distrital e alguns elementos da sociedade civil realizaram consultas e negociação da Estratégia de Desenvolvimento Distrital de Ribáuè junto das estruturas provinciais (integração do Plano de Desenvolvimento Distrital de Ribáuè nas estratégias dos sectores), fazendo parcerias e participações com ONGs e agências internacionais, para angariação de fundos.

Depois disso, foi aprovada a Estratégia de Desenvolvimento Distrital de Ribáuè pelo Conselho Consultivo do Distrito³⁶.

³⁵ Na alta Zambézia, principalmente os distritos de Alto-Molócuè e Guruè, também rica de produção agrícola: milho, chá e amendoim.

³⁶ Foi a II Sessão do Conselho Consultivo Distrital, realizado no dia 20 de Março de 2000, que discutiu e aprovou a Estratégia de Desenvolvimento Distrital. O Conselho Consultivo Distrital é um órgão colegial constituído por pessoas da sociedade civil, incluindo das comunidades, e que apoia o Governo Distrital no processo de governação distrital.

A **quarta etapa** foi a da aprovação do Plano de Desenvolvimento do Distrito. Para o efeito, foi elaborada uma matriz de acções, responsabilidades e projectos que resultaram do processo consultivo e de negociações com as comunidades, fazendo parte integrante do Plano de Desenvolvimento Distrital de Ribáuè.

Na III Sessão do Conselho Consultivo Distrital, realizada em 26 de Novembro de 2000, foi apreciado e aprovado o Plano de Desenvolvimento Distrital de Ribáuè que foi submetido ao Governo Provincial para a sua ratificação.

4.2.2. Implementação do Plano de Desenvolvimento Distrital de Ribáuè

Depois da aprovação do Plano de Desenvolvimento Distrital de Ribáuè, pelo Conselho Consultivo Distrital e posterior ratificação pelo Governo Provincial, seguiu-se a preparação do Plano Económico Social (PES) Distrital.

A implementação do Plano de Desenvolvimento Distrital de Ribáuè é feita pelo PES Distrital. Isso faz parte do ciclo anual de planificação e governação.

A elaboração e execução do PES Distrital são realizadas por meio de parcerias e complementaridades dos esforços do Governo Distrital e Provincial, da sociedade civil, incluindo as comunidades, para alcançar os objectivos preconizados no Plano de Desenvolvimento Distrital de Ribáuè. Equipa Técnica de Planificação Distrital de Ribáuè precisou de fazer uso dos conhecimentos de programação de projecto público para a elaboração do PES Distrital e afectação de recursos, inseridos no Plano Trienal de Investimento Público (PTIP)³⁷. Importa referir que o PIP aplica as metodologias da Reforma Orçamental que o Governo adoptou desde 1997, cujo o objectivo é maximizar a eficiência na utilização dos

³⁷ O PTIP é um instrumento de execução e controlo de todos projectos do sector público, incluindo aqueles financiados pelas organizações não governamentais e traduz a estratégia do Governo, sobre o desenvolvimento sócio – económico, em acções e projectos. Importa referir que o distrito inscreve os projectos de investimentos no PIP. O objectivo do PIP é poder registar todos investimentos público nas contas do Estado de modo que os custos correntes sejam tomados em consideração pelo organismo responsável (também pelo distrito) e que haja coordenação entre as decisões ao nível do distrito e as políticas nacionais (Jackson, 1999).

recursos financeiros públicos. Deste modo, o processo de Planificação Distrital torna-se parte do Sistema Nacional de Planificação do Estado³⁸, usando metodologias de programação e orçamentação definidos pelo então Ministério de Plano e Finanças³⁹.

No entanto, antes da elaboração do PES Distrital fazem-se consultas às comunidades para identificar as preocupações e prioridades das comunidades, para ajustar alguns objectivos do Plano de Desenvolvimento Distrital e incluir actividades programadas pelas instituições provinciais para o distrito, com o fim de elaborar projectos de investimento público e de arrecadação de receitas⁴⁰.

Uma vez elaborado o PES Distrital, é submetido ao Governo Provincial de modo a ser atribuído o fundo para a realização dos projectos de investimento público definidos ao nível do distrito e para fazer parte do PES Provincial. Assim, a Equipa Técnica de Planificação Distrital, para a execução física dos projectos de investimento público, solicita a assistência técnica à Direcção Provincial das Obras Públicas e Habitação, para efeitos de orçamentação e contratação de empreiteiros e, para execução financeira, requisita fundos à Direcção Provincial de Plano e Finanças (Jackson, 2001).

A Equipa Técnica de Planificação Distrital de Ribáuè faz a estimativa dos custos do projectos de acordo com o limite orçamental definido pela Direcção Provincial de Plano e Finanças. O valor orçamental definido permite apenas a execução de dois projectos de investimentos públicos.

Quando o valor orçado for superior ao limite orçamental do distrito, o Governo Distrital pode negociar a redução nos custos através de faseamento de obras, cancelar outros projectos previstos, executando os prioritários. Todavia, quando o Governo Distrital encontrar outras

³⁸ Importa saber que anualmente atribui-se aos distritos o limite orçamental de investimento distrital nos moldes dos limites afectados aos sectores. A então DPPF aplica dois critérios principais de definição do limite: a capacidade de execução física do distrito e a existência de um plano estratégico concordado.

³⁹ Importa dizer que também durante os curso de formação e capacitação, a Equipa Técnica de Planificação Distrital foi formada em técnicas de gestão e administração de projectos, e em normas de gestão de concursos públicos e administração de obras.

⁴⁰ Achamos importante explicar isoladamente o processo de identificação de preocupações e prioridades das comunidades porque constitui um elemento de análise do nosso trabalho. Isto vai ser apresentado logo a seguir.

fontes de recursos financeiros como, por exemplo, as receitas locais pode executar mais projectos (ibidem).

Assim,

“...o envolvimento do governo distrital no processo de escolha de empreiteiros e de fiscais de obras é indispensável, uma vez que ele é o “dono da obra” e responsável directo pela gestão dos projectos. Os contratos são assinados e visados por ele depois da consignação das obras⁴¹ (Entrevista com o Gestor do PPF).

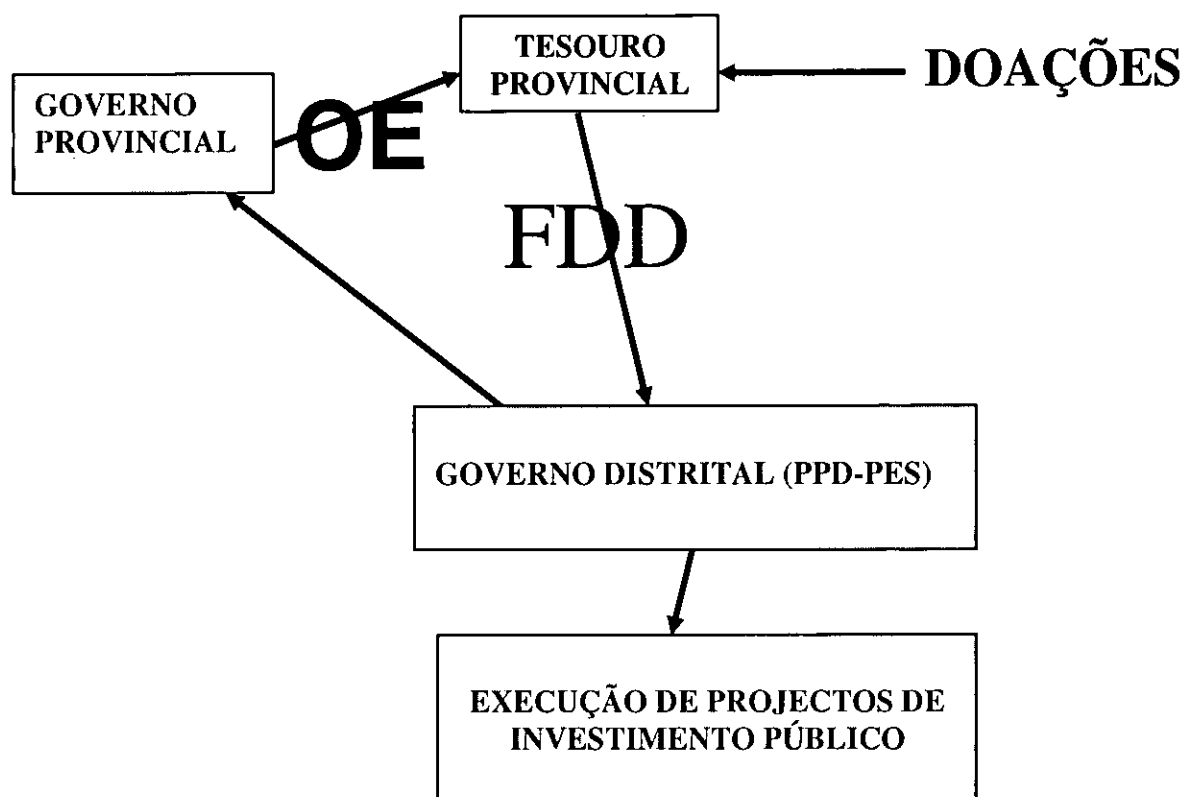
Uma vez conhecidos os valores orçados dos projectos de investimento público e dos outros custos, o Tesouro Provincial emite títulos e a Equipa Técnica de Planificação Distrital abre uma conta bancária específica para cada projecto que é fechada *“quando se dá a obra por acabada, depois disso é feita a entrega provisória da obra e salda-se uma parte das verbas ao empreiteiro e outra parte é entregue ao empreiteiro depois do período contratual como garantia de boa execução”* (Entrevista ao Gestor do PPF).

Importa referir que a principal fonte de financiamento das acções (projectos de investimento público) do PES Distrital é o Fundo de Desenvolvimento Distrital atribuído pelo Tesouro Provincial⁴², cujo Orçamento do Estado é uma contribuição deste fundo.

⁴¹ Consignação da Obra é o acto pelo qual o *“dono da obra”* apresenta o lugar e toda documentação que seja necessária para proceder a execução da obra (Manual de Planificação Distrital Nº2, 2002).

⁴² A contribuição do orçamento de investimento ao Fundo de Desenvolvimento Local é de mais ou menos 10%.

Figura nº 1: esquema do processo de realização dos projectos de investimento público



4.2.3. Processo de identificação de preocupações e prioridades das comunidades

O diagnóstico da situação sócio-económico do distrito constitui fonte a informação privilegiada para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Distrital de Ribáuè. Apesar disso, durante o **Ciclo Anual de Planificação e Governança**⁴³ são identificadas as preocupações e prioridades das comunidades de modo a serem actualizadas e ajustadas aos objectivos do Plano de Desenvolvimento Distrital de Ribauè, incluindo actividades programadas pelas instituições de nível provincial.

⁴³ O Ciclo Anual de Planificação e Governança envolve as seguintes fases: *diagnóstico, identificação, execução e monitoria* das acções do Governo Distrital.

Recordemos que as reuniões públicas e de consulta às comunidades e os sectores distritais têm sido a base de recolha desta informação. Em termos gerais, os conselhos consultivos nos postos administrativos e no distrito têm sido os principais órgãos de consulta e de identificação de preocupações e prioridades das comunidades.

No conselho consultivo do distrito,

“participam cerca de 80 pessoas. Destes, 30 são membros dos conselhos consultivos nos postos administrativos que são representantes das comunidades e distribuídos de acordo com as localidades de cada posto administrativo e as outras pessoas são membros do conselho executivo, da Equipa Técnica de Planificação Distrital, representantes do governo provincial e da sociedade civil” (Entrevista com o Chefe da Equipa Técnica de Planificação Distrital de Ribáuè).

No entanto, as autoridades comunitárias responsáveis pela canalização das preocupações e prioridades das comunidades às autoridades administrativas dos postos administrativos que através dos respectivos conselhos consultivos discute-as e canaliza-as ao conselho consultivo distrital, o principal órgão que apoia o Governo Distrital no processo de governação distrital, constituído pelas pessoas que representam os vários segmentos da sociedade.

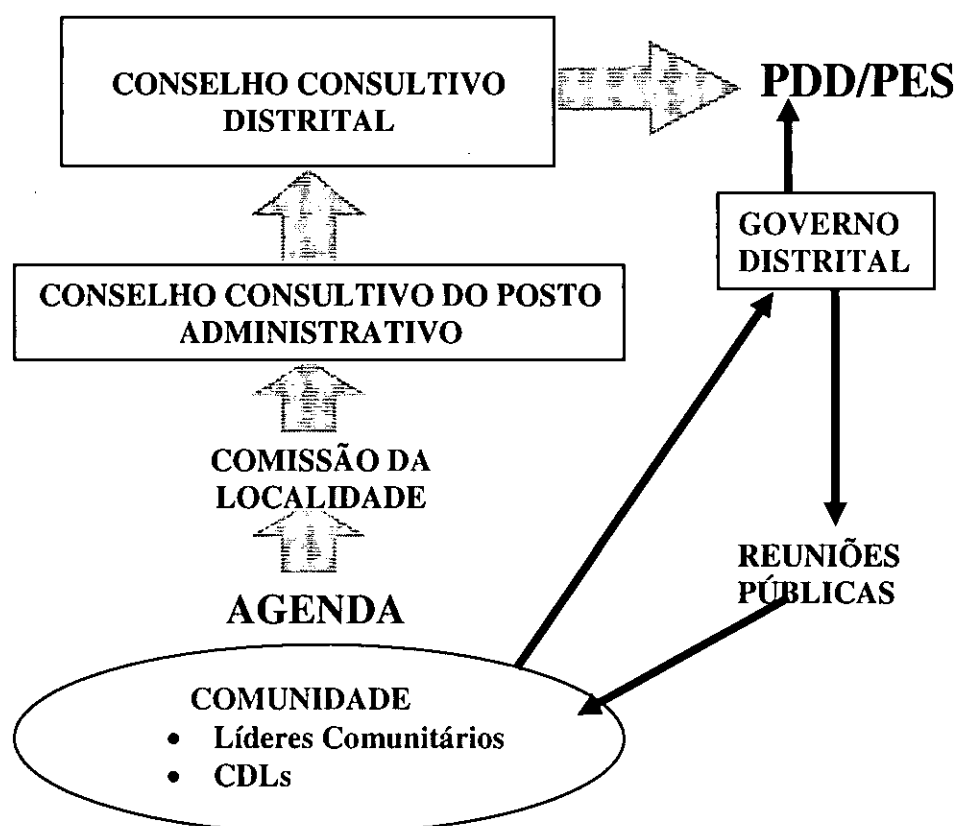
É preciso salientar que existem algumas formas de organização das comunidades que jogam um papel importante no processo de identificação das preocupações e prioridades das comunidades. São as Comissões de Desenvolvimento Local (CDL) que discutindo têm entre si os problemas que podem ser assuntos de debate nos conselhos consultivos dos postos administrativos e do distrito. As CDL são constituídas por associações de camponeses e outros grupos de interesses que se reúnem entre si, discutem os seus problemas e desenvolvem acções colectivas para o seu bem estar social.

Por outro lado, a Equipa Técnica de Planificação Distrital de Ribáuè para evitar que as lideranças imponham aquilo que julgam ser preocupações e prioridades das comunidades, promove reuniões públicas, na busca da realidade das comunidades.

Assim,

“ a Equipa Técnica de Planificação Distrital vai às comunidades e convoca reuniões para fazer com que estas identifiquem as suas preocupações e prioridades (chuva de ideias). Isso é feito por meio de distribuição de doze grãos de feijão para cada elemento dos grupos que depois vai depositar os primeiros seis grãos de feijão na preocupação que acha ser prioritária, e o resto via-os depositando de acordo com a ordem de cada prioridade (jogo de feijão). Depois de conferí-los, registam-se as preocupações mais prioritárias. E, para evitar que as lideranças imponham aquilo que julgam ser prioritário, em algumas vezes reunimos com as próprias comunidades para serem elas próprias a definirem o que julgam ser prioritário” (Entrevista com o Chefe da Equipa Técnica de Planificação Distrital de Ribáuè).

Figura nº2: esquema do processo de identificação das preocupações e prioridades das comunidades



Portanto, depois da identificação das preocupações e prioridades elabora-se o PES Distrital como um instrumento de implementação do Plano de Desenvolvimento Distrital de Ribáuè. Deste modo, a identificação das acções dos projectos é feita com base no diálogo com as comunidades.

4.2.4. Uma análise sobre a identificação e a materialização das preocupações e prioridades das comunidades

Em termos de planificação participativa definido por Demos e Brandão, citado por Francisco (2001), a elaboração do Plano de Desenvolvimento Distrital de Ribáuè está de acordo com o processo inicial de elaboração do conhecimento adequado dos problemas das comunidades e de formulação de estratégia que seja capaz de destacar prioridades e negociações.

Assim, o processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Distrital de Ribáuè constitui parte integrante de uma acção que permite analisar as potencialidades, constrangimentos, identificação das preocupações e prioridades das comunidades, e subsequente definição de objectivos e desenho de estratégias para alcançá-los, dentro do contexto do processo de Planificação Distrital de Ribáuè. E o Diagnóstico Rural Participativo (DRP) é o mecanismo que torna capaz a identificação das preocupações e prioridades e propõe soluções estabelecidas pelas comunidades.

De acordo com as declarações do Chefe da Equipa Técnica de Planificação Distrital de Ribáuè sobre o processo de identificação das preocupações e prioridades das comunidades, pode-se notar que, para além de muitas técnicas do DRP, a mais utilizada é o *brainstorming*⁴⁴ facto que permite que as actividades dos projectos estejam de acordo com as vontades das comunidades. De facto, para poder elaborar projectos é essencial ter-se factos exactos sobre o grupo alvo.

⁴⁴A técnica de *brainstorming*, isto é, pôr a “cabeça a funcionar”, consiste em fazer o grupo alvo gerar espontaneamente as suas inúmeras sensibilidades e ideias para soluções dos seus próprios problemas sem ser desestimulado ou controlado.

Deste modo, fez-se um diagnóstico da situação sócio-económica do Distrito de Ribáuè de modo a permitir a definição da Estratégia de Desenvolvimento Distrital de Ribáuè que permite angariar recursos, gerar receitas, permitindo um bom desempenho e, por conseguinte, a qualidade de prestação de serviços, por parte do Governo Distrital.

É deste modo que Filimone (2005) reconhece a relevância do DRP na recolha de informação ou identificação e busca de soluções dos problemas das comunidades, levando a cabo uma prospecção rural, facto que permite estabelecer as necessidades prioritárias, identificar recursos existentes das comunidades e a definição de projectos.

Isto mostra que na implementação do Plano de Desenvolvimento Distrital de Ribáuè ocorrem acções que resultam de uma sequência de actos decisórios baseados no conhecimento dos problemas das comunidades e nos meios e recursos disponíveis, facto que permite a materialização das preocupações e prioridades das comunidades.

No entanto, de acordo com as declarações dos membros da Equipa Técnica de Planificação Distrital, muitos dos projectos de investimento público demoram a ser realizados, de acordo como foi planificado e, até outros, não são realizados. “ *No ano passado a CONCERN garantiu um montante para valorizar iniciativas locais de um projecto. Até então, este montante ainda não foi disponibilizado*” (entrevista com o Chefe de Planificação Distrital).

Factores como a não disponibilização atempada do Fundo de Desenvolvimento Distrital, para permitir a rápida realização dos projectos de investimento público, levam ao incumprimento de prazos na sua execução. Também, o distrito as vezes não tem encontrado fundos para financiar os projectos que não são de investimento público, o que contribui para que os objectivos do Plano de Desenvolvimento Distrital não sejam devidamente alcançados.

De facto, observamos que algumas construções foram concluídas e que muitos projectos não são realizados. Deste modo, podemos depreender que estes problemas podem estar relacionados com as formas inconsistentes de gestão de fundos e com os procedimentos burocráticos associados à centralização, o que pode comprometer as promessas do processo de

Planificação Distrital, no âmbito do processo de materialização das preocupações e prioridades das comunidades.

Importa salientar que a disponibilização não atempada dos FDD pode estar relacionada com a existência de um exercício burocrático complexo que o distrito segue para executar os projectos de investimento público, uma vez que os critérios definidos pelo PFFD encorajam o distrito a submeter as propostas de projectos de investimento público à Direcção Provincial de Plano e Finanças e a inscrever-se no Plano Trienal de Investimento Público.

Contudo não queremos dizer que os procedimentos burocráticos em si são indesejáveis e são um obstáculo do processo de Planificação Distrital, visto que a Administração Pública é uma **burocracia**⁴⁵. Deste modo, podemos dizer que os procedimentos burocráticos permitem que o processo de Planificação Distrital fique compatível com os planos nacionais e que as acções realizadas ao nível do distrito estejam de acordo com as orientações definidas pelos órgãos centrais. Portanto, o problema que se coloca é de que os procedimentos burocráticos permitem a morosidade de decisão e execução de projectos de investimentos públicos.

De acordo com as declarações da Equipa Técnica de Apoio à Planificação Distrital, os projectos de investimento público que não foram concluídos, não o foram porque os custos para sua execução não foram devidamente calculados, mas sim porque a Equipa Técnica de Planificação Distrital tem dificuldade de estimar o valor real, resultando em situações em que alguns projectos acabam não sendo concluídos. Por exemplo, constatamos que a Equipa Técnica de Planificação Distrital não conseguiu avaliar o custo total do Plano de Desenvolvimento Distrital, por não conseguir orçamentar todas actividades e projectos previstos.

A partir daqui, podemos dizer que a Equipa Técnica de Planificação Distrital de Ribáuè não consegue acautelar com rigor todos os primores técnicos de orçamentação de projectos definidos pelo PFFD, facto que pode fazer com que os projectos sejam realizados com

⁴⁵ Eis algumas características da burocracia: carácter legal das normas e procedimentos; carácter formal de comunicações; impessoalidades nas relações; hierarquia de autoridade; e rotinas de procedimentos padronizados.

celeridade e sejam alcançados efectivamente os objectivos preconizados. Todavia, ela incorpora no PES Distrital, durante o ciclo anual de planificação e governação, uma matriz de actividades e de projectos, indicando a designação, custos, financiador e executor do projecto.

Importa referir que a construção de um empreendimento qualquer envolve várias acções, algumas principais e outras complementares, que envolvem custos e, ao calcular devidamente os custos necessários para a execução do empreendimento, pode-se saber se os recursos disponíveis são suficientes ou não, e se forem insuficientes pode-se recorrer às outras fontes.

Associado à materialização das preocupações e prioridades das comunidades, constatamos que na zona sul do distrito há mais execução dos projectos do que na zona norte, como resultado da Estratégia de Desenvolvimento Distrital de Ribáuè, facto que permitiu maior participação das comunidades. Assim, a realização de mais projectos na zona sul, em termos de resultados, constituem um incentivo de participação das comunidades da zona sul em relação às da zona norte.

Vejamos as declarações de um dos entrevistados:

“ antes do distrito ser abrangido pelo PPF, em particular, o Posto Administrativo de Cunle, era muito mais carenciado em termos de prestação de serviços administrativos e sociais, e de infra-estruturas administrativas (Entrevista com o Administrador do Distrito).

Isto foi confirmado analisando o desempenho do Plano de Desenvolvimento Distrital de Ribáuè que também mostra que há maior realização dos projectos de investimento público na zona sul, em termos de vias de acesso e prestação de serviços sociais.

Devido ao objectivo da Estratégia de Desenvolvimento Distrital de Ribáuè, as preocupações e prioridades das comunidades da zona norte não são realizadas. Deste modo, as comunidades podem deixar de depositar, ao Governo Distrital, um voto de confiança, lealdade e legitimidade, deixando de acreditar, obedecer, apoiar e vendo-o de ingrato.

É claro que não é tarefa fácil a Equipa Técnica de Planificação Distrital de Ribáuè pensar numa estratégia que, ao mesmo tempo, resolva as preocupações e prioridades imediatas das comunidades, facto que permitiu a Estratégia de Desenvolvimento Distrital de Ribáuè resultar de actos decisórios baseados em opções valorativas e políticas em relação às assimetrias do distrito.

4.2.5. Uma análise sobre o envolvimento das comunidades no processo de Planificação Distrital de Ribáuè

Vejamos que aquando do lançamento do Plano de Desenvolvimento Distrital de Ribáuè constituiu-se num momento de familiarização dos actores locais (Governo Distrital, Provincial, ONGs e as comunidades), dando a conhecer às comunidades assim como aos outros intervenientes a necessidade de participar no processo de Planificação Distrital de Ribáuè.

Ademais, a formação e a constituição da Equipa Técnica de Planificação Distrital de Ribáuè e a criação de espaços de participação da sociedade civil, incluindo as comunidades (conselhos consultivos nos postos administrativos e no distrito), constitui uma oportunidade de participação das comunidades e sugere-nos que foi necessário fazer alguns arranjos institucionais e consolidar a estrutura orgânica e administrativa do distrito, para responder aos desafios do processo de Planificação Distrital de Ribáuè, de modo que o Plano de Desenvolvimento Distrital de Ribáuè reflecta adequadamente as preocupações e as prioridades das comunidades.

Deste modo, desenhou-se uma forma de relacionamento do processo de governação distrital em que a parceria, negociação, coordenação e diálogo, podem assegurar que as decisões tomadas e as acções tomadas pelo Governo Distrital possam expressar a vontade das comunidades, sendo os arranjos institucionais e a consolidação de estruturas orgânica e administrativas práticas adaptadas à uma realidade própria de acções de governação distrital.

Assim, os arranjos institucionais e a consolidação de estruturas orgânicas e administrativas do distrito que temos vindo a referir, estão de acordo com o posicionamento de Manor (1998) segundo o qual, para que haja sucesso na descentralização ela deve ser acompanhada de esforços de consolidação de estruturas, sistemas, procedimentos e de arranjos institucionais de modo a aumentar as oportunidades de participação das comunidades.

Recordemos que a Estratégia de Desenvolvimento Distrital de Ribáuè foi resultado de um processo de consultas, negociação e coordenação entre o Governo Distrital, Provincial e a sociedade civil, incluindo as comunidades. Daí que as comunidades colaboram também na elaboração do Plano de Desenvolvimento Distrital de Ribáuè, decidindo fazer dele um instrumento estratégico de coordenação de todas as suas intervenções.

A Equipa Técnica de Planificação Distrital de Ribáuè realizou, junto da sociedade civil, reuniões públicas, consultas e negociações, buscando parcerias para angariar fundos e participação, para a definição da Estratégia de Desenvolvimento Distrital de Ribáuè e para a identificação das preocupações e prioridades das comunidades.

Deste modo, as acções de consulta, negociação e reuniões públicas com as comunidades, sugere-nos que o processo de Planificação Distrital de Ribáuè é acompanhado de um processo de consciencialização das comunidades, facto que não deve impedir que a Equipa Técnica de Planificação Distrital de Ribáuè convença as comunidades da necessidade das suas acções, partindo dos seus próprios problemas e levando em conta a sua contribuição e potencialidades, deixando-se também, convencer pelos contrários, uma vez que é difícil que uma pessoa faça parte de uma acção colectiva sem mudar a sua visão individual sobre a realidade.

Repare que o objectivo da Estratégia de Desenvolvimento Distrital de Ribáuè não é apenas encontrar meios (alternativas e recursos) de satisfação das preocupações e prioridades das comunidades, mas também de formar uma consciência colectiva de modo a que todos intervenientes possam ter uma visão comum sobre os problemas que lhes afectam e a partir daí desenvolverem acções colectivas e integradas.

Com base nas declarações dos nossos entrevistados, constatamos que as comunidades participam na realização de infra-estruturas que resultam do processo de Planificação Distrital de Ribáuè. Isto sugere-nos que a sociedade civil, incluindo as comunidades, participa no processo de Planificação Distrital de Ribáuè desenvolvendo acções colectivas, como resultado também da formação de uma consciência colectiva por parte das comunidades, facto que aumenta a responsabilização das acções do Governo Distrital e melhorar a prestação de serviços aos cidadãos.

Uma vez que o espírito de consulta, coordenação, parceria e de colaboração de actividades está presente no processo de Planificação Distrital de Ribáuè, podemos dizer que o Governo Distrital desenvolve acções integradas como resultado de consensos de todos os intervenientes (stakeholders) do processo. Isto permite a atracção de investimentos, a afectação de recursos disponíveis e a tomadas de decisões e opções valorativas de conteúdo ético a propósito da estratégia de intervenção e de materialização das preocupações e prioridades das comunidades.

Porém, podemos questionar a qualidade de participação das comunidades no processo de Planificação Distrital de Ribáuè, em termos de oportunidades de participação de grupos vulneráveis e desfavorecidos (idosos, órfãos, deficientes, mulheres, etc.) no processo de tomada decisões.

Vejamos algumas declarações das autoridades comunitárias:

“... tínhamos aqui uma maternidade que tinha sido construída sem nos consultar. Esta maternidade tinha sido construída junto do hospital, em que a sala de consulta do hospital tinha a mesma entrada para a sala de partos, então as ‘mamas’ tinham receio de ser visto com homens e preferiam realizar o parto em casa, quase ninguém ia para lá” (entrevista com as autoridades comunitárias do PA de Cunle – secretários, régulos e curandeiros).

Assim, existe um risco do Plano de Desenvolvimento Distrital de Ribáuè não reflectir adequadamente as preocupações e prioridades das comunidades e das infra-estruturas ou

projectos executados não estejam de acordo com as vontades específicas de todos os grupos da sociedade.

Ainda em relação à participação das comunidades no processo de Planificação Distrital de Ribáuè, constatámos que as comunidades não têm a informação sobre a situação dos projectos que não terminam e que não foram realizados.

Vejamos os comentários de um dos nossos entrevistados:

“quando começou a ser construído o Mercado de Namiconha, de repente, as obras pararam. Desde que as obras ficaram paradas, já passam mais de dois anos, no entanto, o governo do distrito não diz nada. A comunidade quer saber o que se passa e nós não sabemos o que está a acontecer e nem sabemos o que dizer (Entrevista com o Chefe da Localidade de Namiconha).

Isto leva-nos a querer que as comunidades não têm tido um *feed-back*, isto é, um retorno de informação sobre o que acontece com os projectos que não estão a ser executados e concluídos, que pode-nos sugerir que existe uma insuficiente comunicação entre o Governo Distrital e as comunidades. Se for verdade, isto pode ser melhorado se as comunidades forem envolvidas, em particular o conselho consultivo distrital, no processo de monitoria das acções do Governo Distrital. No entanto, a monitoria constitui uma das componentes do Ciclo Anual de Planificação e Governação integrada nos critérios do processo de Planificação Distrital, no âmbito do PPF, como elemento do controle social.

Deste modo, as comunidades terão a oportunidade de ter conhecimento dos problemas e desvios na execução dos projectos. Isto é possível também através de planos e projectos concretos que garantem ao conselho consultivo distrital assegurar a informação às comunidades (Cape Town Regional Governance Workshop Report, 2005).

Portanto, tomando em consideração o Ciclo Anual de Planificação e Governação, há um défice em termos de participação das comunidades no processo de Planificação Distrital de Ribáuè, uma vez que elas não participam na monitoria das acções do Governo Distrital.

Analisando a constituição da Equipa Técnica de Planificação Distrital de Ribáuè, constatamos que ela assume uma postura técnica e executiva ao mesmo tempo. Tendo em conta que a maior parte dos elementos que dela constitui são os directores distritais que também fazem parte do Conselho Executivo Distrital, desempenhando diferentes funções, têm mais possibilidade de influenciar os planos, desviando a vontade das comunidades, apesar dos problemas de responsabilização que o processo de Planificação Distrital de Ribáuè pode incorrer na materialização das preocupações e prioridades.

É claro que o facto de serem as mesmas pessoas a desempenharem diferentes funções pode não ser um problema, e é vantajoso em termos de redução de custos, sob ponto de vista da racionalização e optimização de recursos, uma vez que o trabalho da Equipa Técnica de Planificação Distrital de Ribáuè não é remunerável.

Como actualmente os directores distritais são as pessoas com maior nível de formação académica, tornam a Equipa Técnica de Planificação Distrital de Ribáuè mais capaz de pensar estrategicamente e encontrar soluções para responder adequadamente às preocupações e prioridades das comunidades.

Deste modo, o problema surge quando o conselho consultivo distrital, não têm a capacidade de questionar as decisões do executivo, principalmente do administrador, podendo piorar ainda quando este for a simpatizar-se com uma maioria que decide e influencia uma minoria sem capacidade de levantar a voz e ser ouvida (grupos fracos ou desfavorecidos: mulheres, idosos, etc.), facto que pode permitir que se observe a "ditadura da maioria". Quando isto acontece as minorias não vem os seus problemas satisfeitos, pondo em causa a qualidade de participação das comunidades, em termos democráticos e de *check and balance*.

As constantes transferências de alguns membros da Equipa Técnica de Planificação Distrital de Ribáuè fazem com que esta esteja muitas vezes com insuficiência de membros e sendo necessário capacitar outros para substituí-los, o que acarreta custo. Assim, existem despesas dos sectores distritais que ainda são orçados nos sectores provinciais, relacionados com a materialização das preocupações e prioridades das comunidades. É o caso

“... dos salários dos funcionários das direcções distritais são registados nos orçamentos dos respectivos sectores provinciais. Ainda o distrito encontra-se numa situação de estar a depender do governo provincial. Ainda não tem capacidade de realizar as suas actividades com base nas suas próprias receitas. Entretanto, estamos a criar condições para recolher as respectivas receitas e realizar seus próprios projectos de investimentos” (Entrevista com o então Director Provincial de Plano e Finanças).

Deste modo, pode ser necessário que o distrito passe a pagar salários e a planificar as mudanças do seu pessoal, evitando que os problemas de transferências estejam em demasia.

Ainda, existem vários aspectos que são relevantes e que estão relacionados com a redução da pobreza absoluta, mas que não são componentes-chave do processo de Planificação Distrital (Género, HIV/SIDA e entre outros). A questão de Género é tratada pelo o resultado V, desenvolvida pela equipa provincial responsável para promover a igualdade de Género.

Sobre a relevância do Processo de Planificação Distrital de Ribáuè, vejamos os seguintes comentários dos nossos entrevistados:

“ Aqui no PA de Iapala foi aberto um furo de água, mas as comunidades nunca foram tirar nem se quer uma gota de água. Isto porque o furo foi aberto num lugar em que se sabia que outrora foi palco do conflito armado e em que muita gente morreu naquele lugar. Dantes não éramos consultados, faziam-se as coisas e não podíamos questionar. Era assim que acontecia e as coisas parece que caíam do céu. Hoje em dia sentimos que muitas coisas são fruto do nosso suor e vontades” (entrevista com as autoridades comunitárias do PA de Cunle: secretários, régulos e curandeiros)

Isto sugere que antes do processo de Planificação Distrital de Ribáuè o Governo Distrital não consultava as comunidades para a realização das suas acções, facto que permitia que os seus planos distritais não reflectissem às preocupações e prioridades das comunidades.

Contudo, havendo espaço para as comunidades pronunciarem-se acerca dos seus problemas mais pertinentes e envidando esforços para a realização das acções do Governo Distrital, o

processo de governação distrital torna-se simplificada. Assim, o Governo Distrital não desenvolve sozinho as suas acções, pois tem o apoio das comunidades.

CAPÍTULO-V. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

5.1.CONCLUSÕES

A investigação procurou analisar o processo de Planificação Distrital no âmbito do Programa de Planificação e Financiamento Distrital (PPFD), a partir da reflexão feita sobre o processo de materialização das prioridades das comunidades; da compreensão sobre o envolvimento das comunidades, em particular dos mecanismos do controlo social; e ainda da compreensão da relevância do processo de Planificação Distrital para a governação distrital.

O objecto de estudo foi o processo de Planificação Distrital, no âmbito do PPFD, em Ribáuè, usando a abordagem “procedimentalista” sobre o processo de descentralização.

A pergunta de partida que norteou a pesquisa foi a seguinte: **de que modo o processo de Planificação Distrital, no âmbito do PPFD, permite a materialização das preocupações e prioridades das comunidades?**

As entrevistas semi-estruturadas, a análise documental e observação directa, foram os métodos utilizados para a recolha de dados que ao analisá-los chegamos a seguintes conclusões:

- O processo de Planificação Distrital, no âmbito do PPFD, é a primeira iniciativa de planificação do Estado que desceu do topo para a base e que permite um diálogo entre o Governo e as comunidades. E tem a potencialidade de materializar as preocupações e prioridades das comunidades apesar das deficiências que tem, isto porque certos projectos de investimento público, por um lado, demoraram ser realizados e, por outro, não são realizados e nem concluídos, uma vez que os fundos para a execução dos projectos de investimento público demoram muito ser disponibilizados a partir do Governo Provincial, e muitas vezes os projectos de investimento público são mal orçados.

- Tomando em consideração o **Ciclo Anual de Planificação e Governação**, o envolvimento das comunidades no processo monitoria das acções do Governo Distrital é fraco, porque o fluxo de informação (*feed-back*) sobre o decorrer da execução dos projectos de investimento público não se faz sentir muito no seio das comunidades; e
- O processo de Planificação Distrital, no âmbito do PPF, permite a realização de acções do Governo Distrital de forma integrada, coordenada e simplificada em prol do desenvolvimento distrital, devido a participação activa das comunidades e de todos os sectores de actividades, ao nível distrital, no processo de Planificação Distrital.

Com base nas reuniões públicas e consultas à sociedade civil e através de técnicas de Diagnóstico Rural Participativo, os anseios das comunidades são integrados nos planos distritais, dos quais resultam projectos concretos. Deste modo, as preocupações e prioridades das comunidades são identificadas de modo a que os projectos à ser executados reflectam adequadamente as suas vontades. Portanto, os conselhos consultivos dos postos administrativos e do distrito são cruciais para o processo de identificação das preocupações e prioridades das comunidades.

Assim, a participação das comunidades no processo de Planificação Distrital, no âmbito do PPF, constitui um grande passo do exercício de cidadania, na medida em que as comunidades tornam-se protagonistas do seu bem-estar, em termos de "*ownership*", isto é, as comunidades passam a ser donas dos processos de desenvolvimento planificado que dizem respeito aos seus locais de pertença.

Dai que consideramos que o processo de Planificação Distrital permite à sociedade civil e ao Governo Distrital que sejam os actores deste processo e que mantenham um diálogo que permite, por sua vez, o exercício da cidadania. Assim, o Governo Distrital desenvolve as suas acções de forma integrada, coordenada e simplificada, em prol do desenvolvimento do distrito.

Como consequência disso, o processo de Planificação Distrital assume uma maior relevância no processo de governação distrital, na medida em que permite às comunidades a

pronunciarem-se acerca dos problemas mais pertinentes da sua vida, apoiando o Governo Distrital a desenvolver acções para o desenvolvimento distrital. Deste modo, o processo de governação distrital fica, logo à partida, simplificado.

Assim, os arranjos institucionais e a consolidação da estrutura orgânica e administrativa do distrito estabeleceram uma nova forma de relacionamento do processo de governação distrital, com base na parceria, negociação, coordenação e diálogo, entre o Governo Distrital e a sociedade civil.

De acordo com os nossos objectivos, a maior deficiência do processo de Planificação Distrital, no âmbito do PPF, é o fraco envolvimento das comunidades na monitoria das acções do Governo Distrital, isto porque as comunidades não são informados suficientemente à cerca dos problemas que surgem durante a execução dos projectos (fraco fluxo de informação). Isto mostra que o processo de Planificação Distrital, no âmbito do PPF, apesar de outros mecanismos de controle social (voz activa, consulta, negociação, prestação de contas, eleições), em termos de *social accountability*, isto não permite que às comunidades saibam sobre o decorrer de todas acções que são levadas a cabo pelo Governo Distrital, embora não esteja a pôr em causa, de modo geral, a materialização das preocupações e prioridades das comunidades e do exercício da cidadania.

O processo de Planificação Distrital apresenta outras deficiências, a saber:

- O processo Planificação Distrital, no âmbito do PPF, nem sempre é executado como foi planificado, na medida em que alguns dos projectos de investimento público não são realizados, outros demoram a ser realizados, aqueles que são realizados, muitas vezes, não são concluídos.
- As constantes transferências de alguns membros da Equipa Técnica de Planificação Distrital fazem com que esta esteja muitas vezes com insuficiência de membros e sendo necessário capacitar outros para substituí-los, o que acarreta custo. Assim, existem

despesas dos sectores distritais que ainda são orçados nos sectores provinciais, relacionados com a materialização das preocupações e prioridades das comunidades.

- Apesar da LOLE estabelecer os princípios e normas de organização, competências e funcionamento dos Órgãos Locais do Estado, existem algumas estruturas criadas para corresponder aos desafios do processo de Planificação Distrital, no âmbito do PPF, que não estão devidamente enquadradas. A maior parte dos membros da Equipa Técnica de Planificação Distrital assume uma postura técnica e executiva em simultâneo. Deste modo, o problema surge quando o conselho consultivo distrital, não têm a capacidade de questionar as decisões do executivo, principalmente do administrador, podendo piorar ainda quando este for a simpatizar-se com uma maioria que decide e influencia uma minoria sem capacidade de levantar a voz e ser ouvida (grupos fracos ou desfavorecidos: mulheres, idosos, etc.), facto que pode permitir que se observe a “ditadura da maioria”. Quando isto acontece as minorias não vem os seus problemas satisfeitos, pondo em causa a qualidade de participação das comunidades, em termos democráticos e de *check and balance*.
- Ainda, existem vários aspectos que são relevantes e que estão relacionados com a redução da pobreza absoluta, mas que não são componentes-chave do processo de Planificação Distrital (Género, HIV/SIDA e entre outros). A questão de Género é tratada pelo o resultado V, desenvolvida pela equipa provincial responsável para promover a igualdade de Género.

Assim, o processo de Planificação Distrital é resultado de permanentes consultas, parcerias, coordenação, isto é, de diálogo com as comunidades.

Teoricamente, a descentralização é considerado como um processo que permite a participação das comunidades em todos ciclos do processo de governação, e na prática, em alguns casos a não têm existido nenhuma relação directa entre a participação e descentralização. No processo de Planificação Distrital de Ribáuè, a participação das comunidades é incompleta, pois as comunidades não participam na monitoria, que é uma componente importante no

processo de descentralização. Assim, o caso do processo de Planificação Distrital, no âmbito do PPF, não está nas condições favoráveis de descentralização e principalmente ainda os distritos dependem dos fundos que são disponibilizados pelo Governo Provincial.

5. 2. RECOMENDAÇÕES

De acordo com as conclusões a que chegamos e para melhorar o processo de Planificação Distrital, no âmbito do PPF, destacamos as seguintes:

- O PPF deve desenhar acções que tenham em vista a criação e a capacitação de sectores, ao nível do distrito, que podem ser responsáveis pela execução dos projectos de investimentos públicos. Para tal, os FDD devem ser canalizados para os distritos para serem melhor optimizados e é estes sectores devem ser responsáveis pela contratação de empreiteiros e fiscais de obras, funções que até então estão sob responsabilidade dos sectores provinciais. Isto permitirá a redução dos procedimentos burocráticos desnecessários associados à centralização, facto que pode permitir uma orçamentação eficiente e eficaz, e ainda maior rapidez na execução de projectos de investimento público;
- Do mesmo modo, as questões de Género, HIV/SIDA e outros, devem ser abordadas no processo de Planificação Distrital, no âmbito do PPF, uma vez que o distrito e unidades territorial mais mais próxima das comunidades e em capaz de dinamizá-las em prol do desenvolvimento do distrito. Isto vai permitir que os planos distritais respondam necessariamente as grandes preocupações e prioridades das comunidades e que as acções desenvolvidas estejam de acordo com as vontades específicas das comunidades.
- Por parte do Governo Distrital, a monitoria deve ser feita, de forma regular e sistemática, com envolvimento e engajamento das instituições da sociedade civil incluindo as comunidades, em particular, dos Conselho Consultivo Distrital. Para isso, é preciso criar certos mecanismos (através de estratégias concretas de planos de monitoria) que permitem o fluxo e o acesso à informação do que está a ser feito, isso que pode aumentar a responsabilização do Governo Distrital e a qualidade de prestação de serviços perante às comunidades; e

- É preciso assegurar a participação e representatividade dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, em particular, no Conselho Consultivo Distrital, isso garante a qualidade de participação das comunidades.

BIBLIOGRAFIA

ABRAHAMSSON, Hans & NILSSON, Anders. Moçambique em Transição: Um estudo da história de desenvolvimento durante o período 19974-1992, 1ªed.CEEI-ISRI, Maputo, 1998.

_____ADMNISTRAÇÃO DO DISTRITO DE RIBÁUÈ. Estratégia do Desenvolvimento do Distrito de Ribáuè, Março de 2000.

_____ADMNISTRAÇÃO DO DISTRITO DE RIBÁUÈ. Plano de Desenvolvimento Distrital: Potenciar a zona sul do distrito para desenvolver Ribáuè, Novembro de 2000.

ALMEIDA, João Ferreira de, PINTO, José Madureira. Da Teoria à Investigação Empírica. Problema Metodológico Gerais, Investigação nas Ciências Sociais, 3ª Ed. Presença, Lisboa, 1982.

ALVES, Armando Teixeira e COSSA, Benedito Ruben. Guião das Autarquia Locais. Imprensa Universitária-UEM, Maputo, 1999.

AMARAL, Wanda de, Guia para Apresentação de Teses, Dissertações, Trabalhos de Graduação. Livraria Universitária, UEM, Maputo,1999.

BANCO MUNDIAL. Relatório sobre o desenvolvimento Mundial, 1997

BAPTISTA, Myrian Veras. Planeamento. Introdução à Metodologia do Planeamento Social, 4ª Edição. Editora Moraes Ltd. São Paulo, 1981.

BIROU, Alain. Dicionário de Ciências Sociais, Publicações Dom Quixote, Lisboa, 1982

_____BOLETIM DA REPÚBLICA, Lei nº8/2003 de19 de Maio. Suplemento. I SÉRIE. Nº20.

BRITO, Luís. PROJECTO: “ Transição para a Democracia nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP). Maputo, 1991.

CANHANGA, Nobre de Jesus. Descentralização, Participação Comunitária e Desenvolvimento Municipal: o caso do Município de Quelimane; Dissertação apresentada para obtenção do grau de Licenciatura em Administração Pública, UFICS-UEM, 2001.

CHICHAVA, José. Participação Comunitária e Desenvolvimento. O caso dos Grupos

dinamizadores em Moçambique, INLD, Maputo, 1999.

CISTAC, Gilles. Anteprojecto de Lei dos Órgãos Locais do Estado e Processos de Autarcização, in Revista Jurídica, Faculdade de Direito, UEM, Dezembro. Vol.nº5, Maputo, 2002.

_____ COMISSÃO INTERMINISTERIAL DA REFORMA DO SECTOR PÚBLICO/CIRSP. Estratégia Global da Reforma do Sector Público 2001-2011, Imprensa Nacional, Maputo, 2001.

_____ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE DE 1990, edição actualizada, Imprensa Nacional, Maputo, 2001.

_____ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE DE 2004. Imprensa Nacional, Maputo, 2004

COSTA, J. Almeida et al. Dicionário de Língua Portuguesa, Editora Portugal, Portugal, 1997.

ERNESTO, Norinho. Gestão Financeira de Municípios. Descentralização, Desenvolvimento e Cobrança de receitas. Dissertação Elaborada para Obtenção do grau de Licenciatura na Universidade Eduardo Mondlane. Maputo, 2002.

FALKEMBACH, Elza Maria Fonseca. Planejamento Participativo e Movimentos Sociais. Cadernos de Planejamento Participativo, nº5. Programa de Desenvolvimento Municipal. Livraria UNJUÍ Editora, Brasil, 1987.

FILIMONE, Carlos. Ministério de Agricultura. Centro de Formação e Desenvolvimento Rural (CFA). Curso de Formação em Elaboração, Análise e gestão de Projectos: Apontamentos do DRP, Maio de 2005.

FRANCISCO, António Álvaro. Desenvolvimento Comunitário em Moçambique. Contribuição para sua compreensão crítica, dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2001

_____ GOVERNO PROVINCIAL DE NAMPULA. Direcção Provincial de Plano e Finanças (DPPF). Programa de Planificação e Financiamento Distrital de Nampula. Situação de Implementação, 2003.

GUAMBE, José Manuel. e WEIMER, Bernhard (ed.). Texto de discussão nº 6, Programa de Reforma dos Órgãos Locais, MAE, 1998.

GUAMBE, José Manuel. Capacitação Institucional dos Municípios em Moçambique. In MACUANE, José Jaime e WEIMER, Bernhard. Governos Locais em Moçambique: Desafio de Capacitação Institucional, Maputo, 2002.

GUAMBE, José Manuel. e LOUREIRO, José Dias. A problemática do financiamento dos municípios, in Bol. MAE Especial nº 4, Maputo, 1996.

HUGHES, Owen. Public Management: an Introduction, 2ª Ed. New York, 1998.

JACKSON, David e LAMBO, Domingos. Capacitação Institucional e Formação para Planificação Distrital: Experiências e Desafios. In MACUANE, José Jaime e WEIMER, Bernhard. Governos Locais em Moçambique: Desafio de Capacitação Institucional, Maputo, 2002.

KLIKSBERG, Bernardo. Desafio da exclusão: para uma gestão social eficiente, ed. FUNDAP, São Paulo, 1997.

KOONTZ, Harold e O'DONNELL, Cyril. Princípios de Administração. Uma Análise das Funções Administrativas, Livraria Pioneira Editora. São Paulo, 1997.

LABELLE, Yvan. Métodos e Técnicas Avançadas em Planeamento Social. Os Indicadores Sociais e o Processo de Formulação de Políticas. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Rio de Janeiro, 1999.

LUDIN, Iraê Baptista e MACHAVA, Francisco Jamisse. MAE, Núcleo de Desenvolvimento Administrativo. Autoridade e Poder Tradicional (Vol.II), Maputo, 1998.

MACUANE, José Jaime. Conferência Internacional sobre Eleições Autárquicas em Moçambique. Relatório Final. Maputo, 2000.

MACUANE, José Jaime e WEIMER, Bernhard. Governos Locais em Moçambique: Desafio de Capacitação Institucional, Maputo, 2002.

MANOR, James. Promessas e Limitações da descentralização (MAR). In GUAMBE, José Manuel WEIMER, Bernhard (ed). Texto de discussão nº6. MAE, Programa de Reforma dos Órgãos Locais. Maputo. 1998.

MASALILA, A.B., in LUDIN, Iraê Baptista e MACHAVA, Francisco Jamisse. [org], Descentralização e Administração Municipal, Fundação Frederich Ebert Stiftung, Maputo, 1996.

_____MINISTÉRIO DE ADMINISTRAÇÃO ESTATAL, MINISTÉRIO DE AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO RURAL E MINISTÉRIO DE PLANO E FINANÇAS (MAE/MADER/MPF). Participação e Consulta Comunitária na Planificação Distrital. Guião para Organização e Funcionamento, Junho de 2003

_____MINISTÉRIO DE PLANO E FINANÇAS, . Direcção Nacional de Plano e Orçamento. Plano de Formulação do Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas, s/d.

_____MINISTÉRIO DE PLANO E FINANÇAS. Direcção Nacional de Plano e Orçamento. Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas: Retiro Estratégico do Xai-Xai- Sumário Executivo, 2001.

MODESTO, Paulo. Participação popular na administração pública. Mecanismos de operacionalização. In Revista do Direito Público, São Paulo, 1995

MUTEIA, Hélder. Perspectiva no Campo de Administração Pública em Moçambique. In Revista da administração Pública nº3. MAE, 1999.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. Planeamento Estratégico. Conceitos, Metodologia e Práticas. 5ª Edição- actualizada e ampliada. Editora Atlas S.A, 1991.

PAULO, Vicente. Primeiro Curso de Relações Intergovernamentais em Moçambique. Experiência piloto do processo de Planificação Distrital na Província de Nampula, 2003

PINTO, João Bosco et al. Participação: rito ou prática de classe?. Cadernos de Planeamento participativo nº3. Programa de desenvolvimento municipal, centro de estudos sociais aplicados/UNIJUI, Ijuí-RS: UNIJUI Editora, 1986.

PNUD e CEA (Comissão Económica para África das Nações Unidas) Local Governance for

Porverty Reduction in Africa. Concept paper for Fifth Africa Governance Forum (AGF-V). Mozambique, 2002.

PRETTY, Jules et al. Trainer's Guide for participatory Learning and action, International Institute for Environmental and Development, London, 1995.

QUIVY, Raymond e CAMPENHOUDT, Luc Van. Manual de investigação em Ciências sociais, 2ª ed. Gradiva, Lisboa, 1998.

_____Relatório sobre o Desenvolvimento Humano, PNUD, 2002.

ROCHA, J. A. Oliveira. Princípios de Gestão Pública, Editorial Presença, Lisboa, 1991.

SILVA, Augusto Santo e PINTO, José Madureira [orgs.], Metodologia das ciências Sociais. Porto, Edições Afrontamento, 1986.

SMITH, C. Governo Local e Transição para a Democracia: Texto de discussão nº9, Maputo, 1998.

SOIRI, Iina. Moçambique, Aprende a Caminhar com um Bengala. 1999.

SOUZA, Maria Luisa de. Desenvolvimento de Comunidade e Participação, ed. Cortez. São Paulo, 1999.

_____UNCDF. Evaluation Results, 2001.

WETIMANE, Francisca Gisela Ernesto. Processo de Descentralização Em Moçambique: Experiência de Mecuburi o Processo de Planificação Distrital. In MACUANE, José Jaime e WEIMER, Bernhard. Governos Locais em Moçambique: Desafio de Capacitação Institucional, Maputo, 2002.

WETTENHALL, R. Notes on the Language of Decentralization. In Teaching Public Administration, vol.XVI. 1996.

WORLD BANK. World Bank Participation Sourcebook. Enviroment Department Parpers Participation Series, World Bank, Washintogton D.C. 1995.

Gráfico A: Número de ligações (%) segundo o Sexo e, segundo o Estado civil dos utentes do projecto Alô Vida (N= 97. 364 utentes)

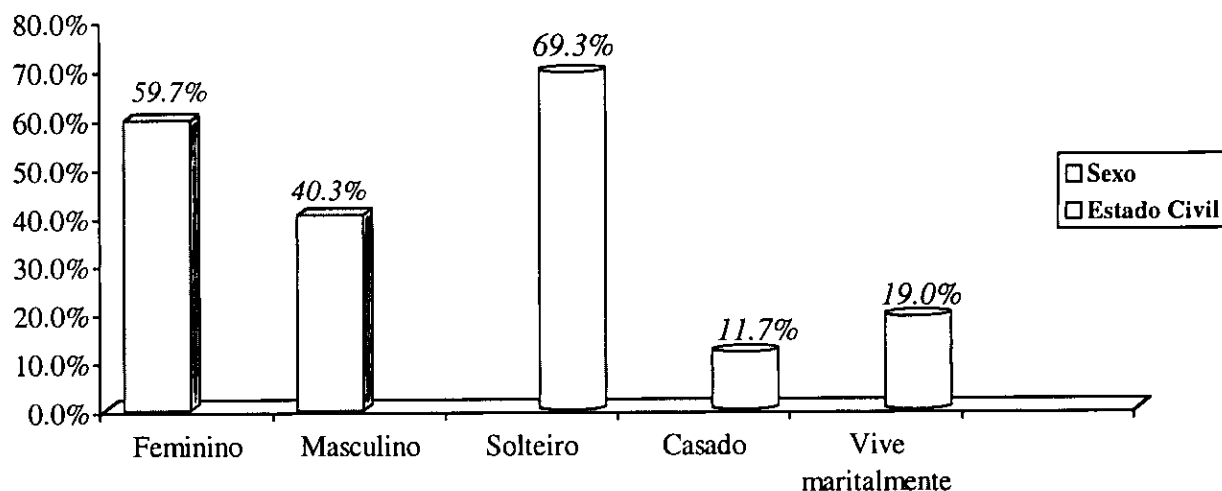


Gráfico B: Número de chamadas (%) de acordo com a faixa etária dos utentes do projecto Alô Vida (N= 97. 364 utentes)

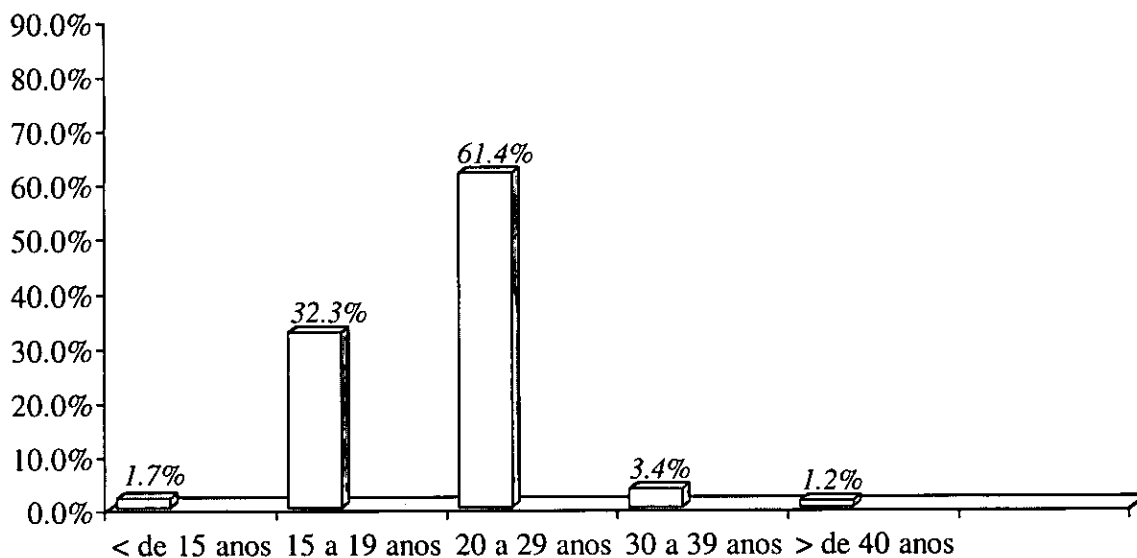


Gráfico C: Meio pelo qual os utentes (%) tiveram conhecimento do projecto Alô Vida (N= 97.364 utentes)

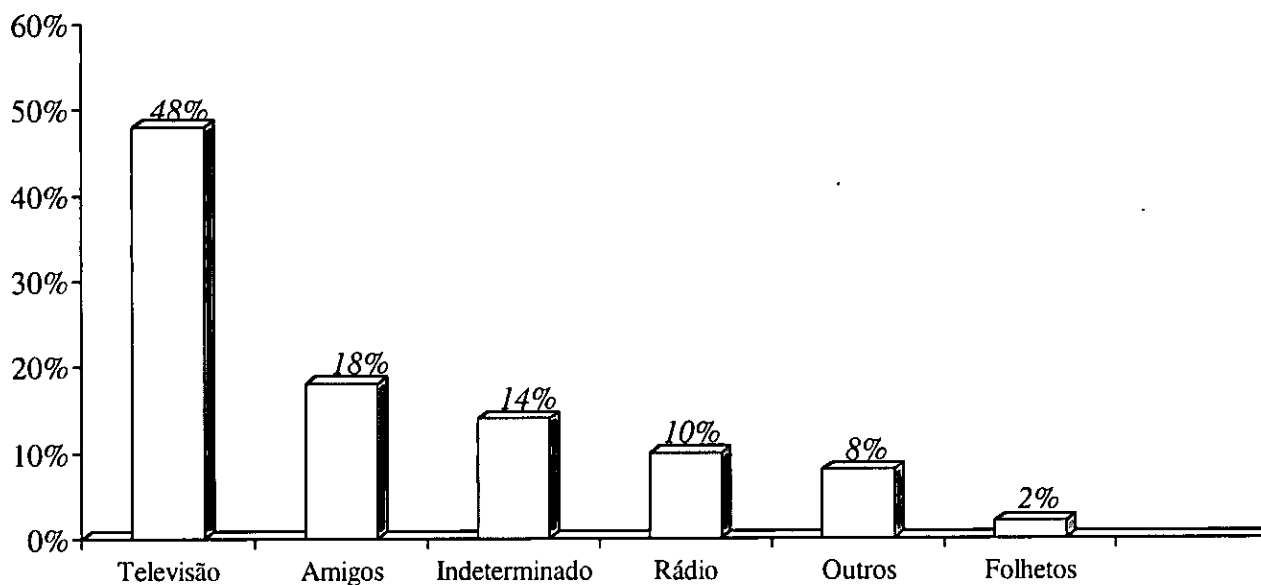


Gráfico D: Ocupação da maioria dos utentes (%) do projecto Alô Vida

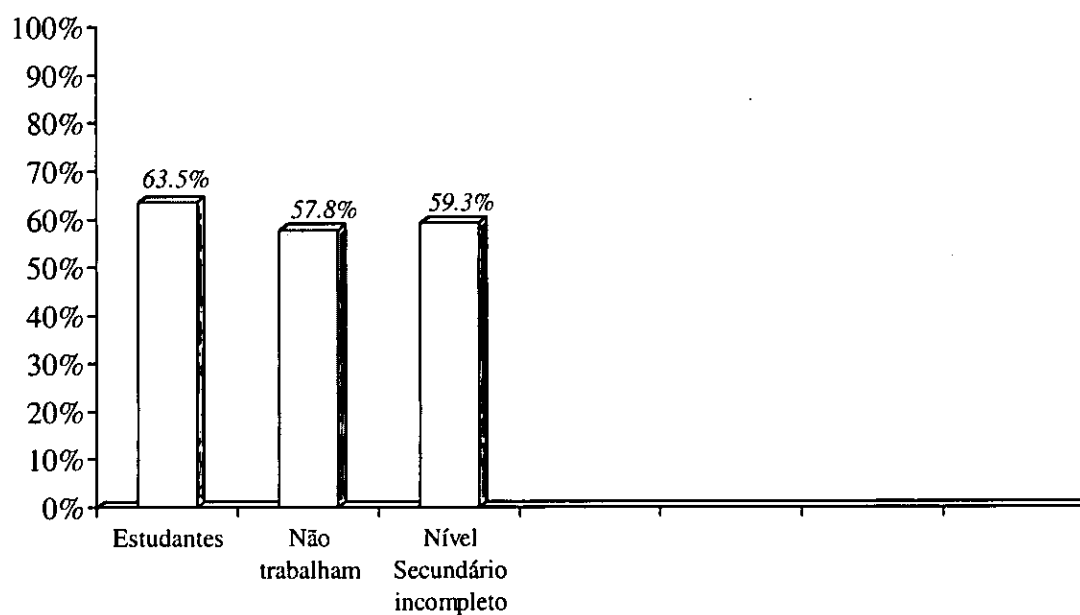
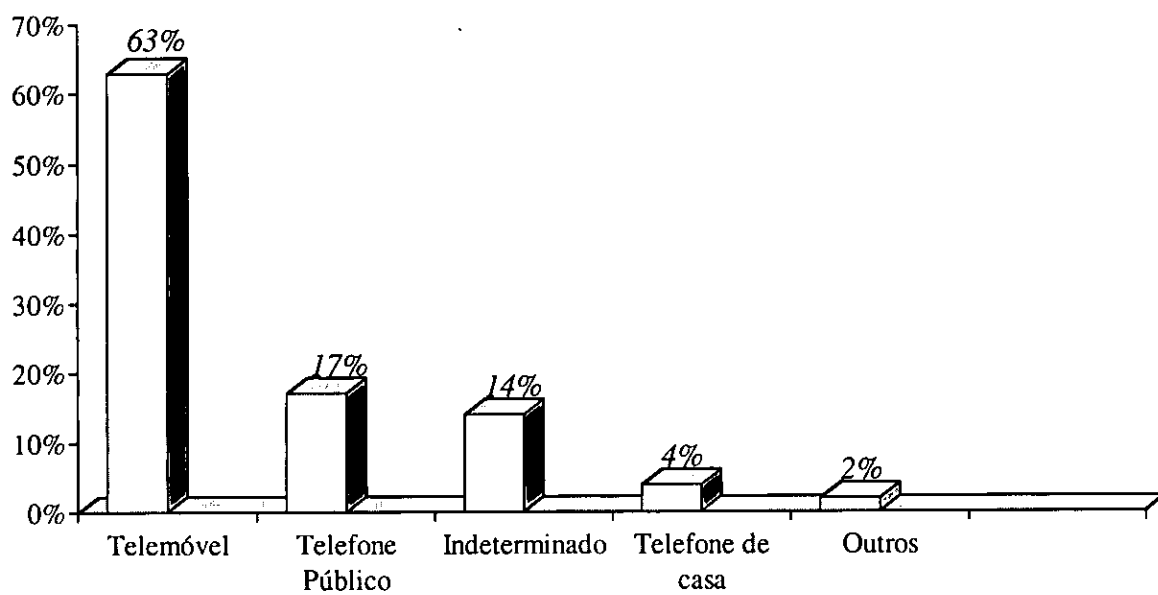


Gráfico E: Tipo de telefone usado para contactar o projecto Alô Vida



ANEXO II
(Guiões de Entrevista)

1. ROTEIRO DE QUESTÕES A DIRIGIR À COORDENADORA DA UNIDADE DE PROJECTOS DE SIDA E DESENVOLVIMENTO (UPS)

1. Perguntas de identificação
2. Como é que o projecto *Alô Vida* surge na UPS? Participou na formulação do projecto?
3. Quais foram as modalidades usadas na formulação do projecto?
4. Porque é que o projecto *Alô Vida* não é posto em prática no momento em que estava preconizado (Setembro de 2002)?
5. Quando é que a TDM e a mCel são contactadas, pela primeira vez, para a requisição da linha 149?
6. Em relação ao projecto *Alô Vida*, possui um conhecimento claro acerca: (a) dos objectivos? (b) da justificação das actividades? (c) da descrição dos parceiros sociais a serem envolvidos (na implementação, monitoria e avaliação)? (d) dos recursos e etapas para atingir os objectivos? (e) do período de tempo previsto para cada etapa? (f) dos indicadores de monitoramento e avaliação?
7. Que custos são aplicados na implementação do projecto?
8. Os recursos alocados ao projecto são em quantidades suficientes e estão a ser usados de maneira correcta?
9. O projecto tem previsão financeira realista?
10. O projecto *Alô Vida* é abarcado pelas avaliações realizadas na UPS?
 - a) Se sim, quem tem levado a cabo a avaliação? Se não, porquê?
11. Quais as maiores dificuldades que poderiam ser apontadas desde a elaboração do projecto até o momento (libertação de recursos, relatórios técnicos e prestação de contas, etc)?
12. Em relação a pergunta anterior, quais providências poderiam ser tomadas pela FDC e pela UPS para sanar as dificuldades encontradas?
13. Será que o projecto está a atingir o seu grupo-alvo? Se sim, estes últimos recebem aquele como o planeado?
13. O projecto possui um "staff" adequado (em termos de número e competências suficientes para as funções)?

14. Existe coordenação efectiva do projecto com outros projectos, programas e agências com que interage?
16. Os resultados obtidos justificam os fundos gastos na implementação do *Alô Vida*, em comparação com outras actividades da UPS?
17. O projecto *Alô Vida* tem alcançado as metas e os objectivos que se propõe?

2. ROTEIRO DE QUESTÕES A DIRIGIR À OFICIAL DE COMUNICAÇÃO DA UNIDADE DE PROJECTOS DE SIDA E DESENVOLVIMENTO (UPS)

1. Perguntas de identificação
2. Como é que o projecto *Alô Vida* surge na UPS? Participou na formulação do projecto?
3. Quais foram as modalidades usadas na formulação do projecto?
4. Porque é que o projecto *Alô Vida* não é posto em prática no momento em que estava preconizado (Setembro de 2002)?
5. Quando é que a TDM e a mCel são contactadas, pela primeira e segunda vezes, para a requisição da linha 149?
6. Em relação ao projecto *Alô Vida* possui um conhecimento claro acerca (a) dos objectivos? (b) da justificação das actividades? (c) da descrição dos parceiros sociais a serem envolvidos (na implementação, monitoria e avaliação)? (d) dos recursos e etapas para atingir os objectivos? (e) do período de tempo previsto para cada etapa? (f) dos indicadores de monitorização e avaliação?
7. Que custos são aplicados na implementação do projecto?
8. O projecto tem previsão financeira realista?
9. Os recursos alocados ao projecto são em quantidades suficientes e estão a ser usados de maneira correcta?
10. O serviço *Alô Vida* é abarcado pelas avaliações realizadas na UPS?
 - a) Se sim, quem tem levado a cabo a avaliação?
 - b) Se não, porquê?
11. Quais as maiores dificuldades que poderiam ser apontadas desde a elaboração do projecto até o momento (libertação de recursos, relatórios técnicos e prestação de contas, etc)?
12. Em relação a pergunta anterior, quais providências poderiam ser tomadas pela a UPS para sanar as dificuldades encontradas?
13. Será que o projecto está a atingir o seu grupo-alvo? Se sim, estes últimos recebem aquele como o planeado?
14. O projecto possui um "staff" adequado (em termos de número e competências suficientes para as funções)?

15. Numa primeira fase, quantos voluntários foram formados? Quando passa a existir o primeiro e o segundo supervisores?
16. Existe coordenação efectiva do projecto com outros projectos, programas e agências com que interage?
17. Os resultados obtidos justificam os fundos gastos na implementação do projecto *Alô Vida*, em comparação com outras actividades da UPS?
18. O projecto *Alô Vida* tem alcançado as metas e os objectivos a que se propõe?

3. ROTEIRO DE QUESTÕES A DIRIGIR AOS FUNCIONÁRIOS DA FDC

1. Perguntas de identificação
2. Como é que o projecto *Alô Vida* surge na FDC?
3. Tem conhecimento das modalidades usadas na formulação do projecto?
4. Porque é que o projecto *Alô Vida* não é posto em prática no momento em que estava preconizado (Setembro de 2002)?
5. O projecto *Alô Vida* tem previsão financeira realista?
6. Quais as maiores dificuldades que poderiam ser apontadas desde a elaboração do projecto *Alô Vida* até ao momento (libertação de recursos, relatório técnico e prestação de contas)?
7. Em relação a pergunta anterior, quais providências poderiam ser tomadas pela FDC para sanar as dificuldades encontradas?
15. Será que o projecto está a de acordo com os propósitos da FDC?
16. Existe coordenação do projecto *Alô Vida* com outros projectos, programas e agências com que interage a FDC?
17. Qual é o papel da FDC na execução do projecto *Alô Vida*?
18. Qual o grau de importância que o projecto *Alô Vida* possui em comparação com outros projectos sob gestão da UPS?
19. Os recursos do projecto são disponibilizados no devido tempo, na medida certa e para os fins certos? Se não, quais tem sido os problemas?
 - a) Que custos são aplicados na implementação do projecto?
 - b) Os recursos alocados ao projecto *Alô Vida* justificam a importância que tem este projecto na FDC?

4. ROTEIRO DE QUESTÕES A DIRIGIR AO ELEMENTO DO PIMA (Departamento de Planificação, Investigação, Monitoria e Avaliação)

1. Perguntas de identificação
2. Como é que o projecto *Alô Vida* surge na UPS? (Quem foi o formulador do projecto?)
3. Quais foram as modalidades usadas na formulação do projecto?
4. O que levou a que o projecto *Alô Vida* não fosse posto em prática no momento em que estava preconizado (Setembro de 2002)?
5. Tem conhecimento claro acerca (a) dos objectivos do projecto? (b) da justificação das actividades? (c) da descrição dos parceiros sociais a serem envolvidos (na implementação, monitoria e avaliação)? (d) dos recursos e etapas para atingir os objectivos? (e) do período de tempo previsto para cada etapa? (f) dos indicadores de monitorização?
6. O plano de gestão do projecto foi desenvolvido e seguido?
7. As actividades estão sendo desenvolvidas de acordo com o proposto?; e pelo pessoal apropriado?
8. Quais das actividades e estratégias estão a ajudar à equipe do projecto *Alô Vida* a alcançar os objectivos da UPS como um todo?
9. Que custos são aplicados na implementação do projecto? (O projecto tem previsão financeira realista)?
10. Os recursos alocados ao projecto são em quantidades suficientes e estarão a ser usados de maneira correcta (esses recursos estão disponíveis em quantidades certas, no lugar certo e na hora certa)?
11. O projecto *Alô Vida* possui um "staff" adequado (em termos de número e competências suficientes para as funções)?
12. Quais as maiores dificuldades que poderiam ser apontadas desde a elaboração do projecto, libertação de recursos, relatório técnico e prestação de contas?
13. Em relação a pergunta anterior, quais providências poderiam ser tomadas pela UPS para sanar as dificuldades encontradas?
14. O projecto é abarcado pelas avaliações realizadas na UPS? Se não, porquê?
 - a) Se sim, com que regularidade? Quem tem levado a cabo a avaliação?

15. Será que o projecto está a atingir o seu grupo-alvo? (Quantas pessoas recebem os serviços do projecto *Alô Vida*?; Estas estão recebendo como o planeado?; Existe no grupo-alvo quem não está recebendo os serviços?)
16. Os utentes manifestam satisfação com as modalidades do projecto?
17. O projecto *Alô Vida* tem alcançado os objectivos que se propõe?
18. Existe coordenação efectiva do projecto *Alô Vida* com outros projectos, programas ou agências com que interage?

5. ROTEIRO DE QUESTÕES A DIRIGIR AO ELEMENTO DO DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS

1. Perguntas de identificação
2. Como é que o projecto *Alô Vida* surge na UPS?
3. Tem conhecimento claro acerca (a) dos objectivos? (b) da justificação das actividades? (c) da descrição dos parceiros sociais a serem envolvidos (na implementação, monitoria e avaliação)? (d) dos recursos e etapas para atingir os objectivos? (e) do período de tempo previsto para cada etapa? (f) dos indicadores de monitorização e avaliação?
4. Que custos são aplicados na implementação do projecto?
5. O projecto tem previsão financeira realista?
6. Quais as maiores dificuldades que poderiam ser apontadas desde a elaboração do projecto, libertação de recursos, relatório técnico e prestação de contas?
7. Em relação a pergunta anterior, quais providências poderiam ser tomadas pela UPS, especificamente pelo departamento de administração e finanças para sanar as dificuldades encontradas?
8. Qual é o nível de importância e prioridade que o projecto possui, comparado com os outros projectos sob gestão da UPS?
9. Os recursos do projecto são usados eficiente e efectivamente?
 - a) Se não, quais tem sido os entraves?
10. Será que o projecto está a atingir o seu grupo-alvo (ou existe no grupo-alvo quem não está recebendo os serviços)?
11. Quantas pessoas recebem os serviços do *Alô Vida*? (Estas estão recebendo como o planeado?)
12. Todos os serviços preconizados pelo *Alô Vida* estão sendo oferecidos?
13. Existe coordenação efectiva do projecto *Alô Vida* com outros projectos ou programas e agências com que interage?
14. O projecto *Alô Vida* tem alcançado os objectivos que se propõe?

6. ROTEIRO DE QUESTÕES A DIRIGIR AO SUPERVISOR E CO-SUPERVISOR DO PROJECTO ALÔ VIDA

1. Perguntas de identificação
2. Tem conhecimento das modalidades usadas na formulação do projecto do *Alô Vida*?
3. Possui uma ideia clara acerca (a) dos objectivos do Serviço? (b) da justificação das actividades? (c) da descrição dos parceiros sociais a serem envolvidos (na implementação, monitoria e avaliação)? (d) dos recursos e etapas para atingir os objectivos? (e) do período de tempo previsto para cada etapa? (f) dos indicadores de monitorização?
4. O plano de gestão do projecto foi desenvolvido e seguido?
5. As actividades foram desenvolvidas de acordo com o proposto; e pelo pessoal apropriado?
6. Quais das actividades e estratégias estão a ajudar a equipe do *Alô Vida* a alcançar os objectivos do projecto?
7. Que custos são aplicados na implementação do projecto?
8. O projecto tem previsão financeira realista?
9. Quais as maiores dificuldades que podem ser apontadas (desde a elaboração do projecto, libertação de recursos, relatório técnico até a prestação de contas, etc)?
10. Em relação à pergunta anterior, quais providências poderiam ser tomadas pela equipe de supervisão para sanar as dificuldades encontradas?
11. O projecto *Alô Vida* tem sido Avaliado? Se sim, quais tem sido os critérios de avaliação? Com que regularidade? Quem tem levado a cabo a avaliação?
12. Será que o projecto está a atingir o seu grupo-alvo? (Quantas pessoas recebem os serviços do projecto *Alô Vida*?; Estas estão recebendo como o planeado? Existe no grupo-alvo quem não está recebendo os serviços?)
13. Os utentes estão de acordo com as modalidades do projecto?
14. O projecto *Alô Vida* tem alcançado os objectivos que se propõe?
15. O projecto *Alô Vida* possui um "staff" adequado (em termos de número e competências suficientes para as funções)?

16. Existe coordenação efectiva do projecto *Alô Vida* com outros projectos ou programas e agências com que interage?
17. Os recursos do projecto são usados efectiva e eficientemente? Se não, quais tem sido os entraves para tal?
18. O projecto é efectivo no alcance das metas ou dos benefícios almejados?

7. ROTEIRO DE QUESTÕES A DIRIGIR AOS ATENDENTES PROJECTO ALÔ VIDA

1. Perguntas de identificação
2. Quais são as suas principais funções no serviço *Alô Vida*?
3. Possui uma ideia clara (a) dos objectivos do projecto? (b) da justificação das actividades? (c) da descrição dos parceiros sociais a serem envolvidos (na implementação, monitoria e avaliação)? (d) dos recursos e etapas para atingir os objectivos? (e) do período de tempo previsto para cada etapa? (f) dos indicadores de monitorização?
4. Quais as maiores dificuldades que poderiam ser apontadas desde a contratação, atendimento, condições de trabalho, motivação, subsídio, exigências, etc?
5. Em relação à pergunta anterior, quais providências poderiam ser tomadas pela UPK e especialmente pelo atendente para sanar as dificuldades encontradas?
6. O seu desempenho é avaliado? Se sim, quais tem sido os critérios de avaliação? Com que regularidade? Quem tem levado a cabo a avaliação?
7. Será que o projecto está a atingir o seu grupo-alvo?
 - a) O projecto *Alô Vida* tem alcançado os objectivos que se propõe?
 - b) Os utentes recebem os serviços do *Alô Vida* como o planeado?
 - c) Existe no grupo-alvo quem não está recebendo os serviços?
 - d) Os utentes mostram-se satisfeitos com as modalidades de atendimento?
8. Tem conhecimento do plano de gestão do projecto?; se sim, será que está a ser seguido? Será que as estratégias e actividades postas em prática estão de acordo com as descritas no plano?
9. O projecto *Alô Vida* possui um *staff* adequado (em termos de número e competências suficientes para as funções)? Estarão os atendentes a trabalhar de acordo com o planeado?
10. Existe coordenação do projecto *Alô Vida* com outros projectos, programas ou agências com que interage?
11. Os recursos alocados ao projecto são em quantidades suficientes e estarão a ser usados de maneira correcta? Se não, quais tem sido os entraves para tal?

8. ROTEIRO DE QUESTÕES A DIRIGIR AOS UTENTES DO PROJECTO *ALÔ VIDA*

1. Perguntas de identificação
2. O que é que achou da criação duma linha confidencial, anónima e grátis para o esclarecimento de dúvidas acerca das DTS, HIV/SIDA (a linha 149)?
3. Quantas vezes já pediu esclarecimentos por meio da linha 149?
4. O que é que achou do atendimento? Porquê?
5. O que devia ser alterado, mudado ou excluído do *Alô Vida* para melhorar o atendimento?
6. A questão da língua que é usada como meio de diálogo (Português) constituiu alguma vez um obstáculo na percepção do esclarecimento da dúvida apresentada?
7. Tendo em conta as outras formas e vias de consciencialização acerca da problemática do HIV/SIDA existentes, havia e ainda existe necessidade do projecto *Alô Vida* (linha 149)? Porquê?
8. Teve alguma dificuldade ao tentar contactar o projecto *Alô Vida*?
9. Em relação à pergunta anterior, quais providências poderiam ser tomadas pelo *Alô Vida* ultrapassar as dificuldades encontradas?

9. ROTEIRO DE QUESTÕES A DIRIGIR À POTENCIAIS UTENTES DO PROJECTO ALÔ VIDA

1. Perguntas de identificação
2. Já ouviu falar do projecto *Alô Vida* (a linha 149)?
 - a) Se sim, o que achou da criação de uma linha confidencial, anónima e grátis para o esclarecimento de dúvidas acerca das DTS, HIV/SIDA (a linha 149)?
 - b) Ainda se sim, porque é que nunca ligou? Se ligou, porque é que não pôde esclarecer as suas dúvidas?
3. Quantas vezes já tentou pedir esclarecimentos por meio da linha 149?
4. O que devia ser alterado, mudado ou excluído em relação ao projecto *Alô Vida* para facilitar o atendimento?
5. A questão da língua que é usada como meio de diálogo (Português) constituiria um obstáculo na percepção do esclarecimento das suas dúvidas?
6. Tendo em conta as outras formas e vias de consciencialização acerca da problemática do HIV/SIDA existentes, havia e ainda existe necessidade do projecto *Alô Vida* (linha 149)? Porquê?

ANEXO III
(Lista de entrevistados)

LISTA DE ENTREVISTADOS

Nome	Categoria
António Joaquim	Funcionário senior da FDC
Eduardo Fumo	Funcionário senior da FDC
Víctor Charas	Funcionário senior da FDC
Eduarda Cipriano	Coordenadora da UPS
Maria Zandamela	Funcionária da UPS - Departamento de Finanças
Mário Pedro	Funcionário da UPS - Departamento de Recursos Humanos
Paula Mondlane	Funcionária da UPS - PIMA
Patrícia Bettencourt	Oficial de comunicação do projecto <i>Alô Vida</i>
Sulemane Hage	Supervisor do Projecto <i>Alô Vida</i>
Rafael Bata	Co-supervisor do Projecto <i>Alô Vida</i>
Ângela Francisco	Atendente do Projecto <i>Alô Vida</i>
Cila Caetano	Atendente do Projecto <i>Alô Vida</i>
Domingos Furuma	Atendente do Projecto <i>Alô Vida</i>
Francisca Mabjaia	Atendente do Projecto <i>Alô Vida</i>
Gabriel Nhiane	Atendente do Projecto <i>Alô Vida</i>
Helena Fernando	Atendente do Projecto <i>Alô Vida</i>
Irene Papucides	Atendente do Projecto <i>Alô Vida</i>
Amândio Mabote	Utente do Projecto <i>Alô Vida</i>
Arnaldo Tembe	Utente do Projecto <i>Alô Vida</i>
Fátima Gramado	Utente do Projecto <i>Alô Vida</i>
Fernando Nhaca	Utente do Projecto <i>Alô Vida</i>
Flávio Nhaca	Utente do Projecto <i>Alô Vida</i>
Gertrudes Gonzaga	Utente do Projecto <i>Alô Vida</i>
Gustavo Bernardo	Utente do Projecto <i>Alô Vida</i>
Jonas Zibia	Utente do Projecto <i>Alô Vida</i>
Júlio Matola	Utente do Projecto <i>Alô Vida</i>
Marcelino Nhantumbo	Utente do Projecto <i>Alô Vida</i>

Nome (continuação)	Categoria (continuação)
Renato Mustafa	Utente do Projecto <i>Alô Vida</i>
Sónia Mathe	Utente do Projecto <i>Alô Vida</i>
Alzira Macaneta	Potencial utente dos serviços do projecto <i>Alô Vida</i>
Bonifácio Mazuze	Potencial utente dos serviços do projecto <i>Alô Vida</i>
Fabião Manguana	Potencial utente dos serviços do projecto <i>Alô Vida</i>
Josefa Tembe	Potencial utente dos serviços do projecto <i>Alô Vida</i>
Manecas Fonseca	Potencial utente dos serviços do projecto <i>Alô Vida</i>
Marcelino Pedro	Potencial utente dos serviços do projecto <i>Alô Vida</i>
Maria Nhanombe	Potencial utente dos serviços do projecto <i>Alô Vida</i>
Mércia Jambo	Potencial utente dos serviços do projecto <i>Alô Vida</i>
Santos Zacarias	Potencial utente dos serviços do projecto <i>Alô Vida</i>
Zélia Morgado	Potencial utente dos serviços do projecto <i>Alô Vida</i>