



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE  
UNIDADE DE FORMAÇÃO E INVESTIGAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

**LICENCIATURA EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**TRABALHO DO FIM DO CURSO**

**TEMA:**

**PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA, MECANISMOS E ACCÇÕES CONCRETAS NO  
CONTEXTO DA REDUÇÃO DA POBREZA ABSOLUTA:**

**O CASO DO MUNICÍPIO E DISTRITO DE MOATIZE**

U.E.M. - UFICS
R. E. 4390
DATA 12/07/05
AQUISIÇÃO oferta
COTA AP-13

**SUPERVISOR: Prof. Doutor B. Weimer**

**CO-SUPERVISORA: dr<sup>a</sup> Sonia Massangaia**

**AUTOR: Cesar João Bonifácio**

**Maputo, Junho de 2001**

## DECLARAÇÃO

Eu, **César João Bonifácio**, declaro por minha honra que este trabalho nunca foi por ninguém apresentado parcial ou integralmente, constituindo o resultado de uma pesquisa bibliográfica devidamente citada, do apreendido ao longo do Curso e do Trabalho de Campo efectuado na Província de Tete no Município de Moatize.

## DEDICATÓRIA

À memória de meu pai, Marcos Bonifácio, à minha mãe Maria Manuel João  
e meus irmãos.

Junho de 2001

## AGRADECIMENTOS

Ao Doutor **Bernhard Weimer** pelo acompanhamento prestado na realização do trabalho.

Ao Doutor **Carlos Manuel**, pelo apoio (matérial, moral e científico) dispensado para a concretização do trabalho.

À doutora **Sónia Massangaia**, pela sua dedicação, atenção e coragem em assumir o papel de co-supervisor do trabalho.

Aos colegas do curso, especialmente à **Irene** e a **Marlen** cujo acompanhamento moral e matérial muito contribuíram para a concretização do trabalho.

À minha mãe e meus irmãos **Marina, Sofia, Olga e Chifundo** por terem constituído fonte de inspiração sem a qual o trabalho não seria possível e por terem acreditado em mim .

Ao meus tios, à minha tia **Raquel**, meus primos, á **Lina Ivette**, amigos e todos que directa ou indirectamente contribuíram para a materialização do trabalho.

**TEMA : PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA, MECANISMOS E ACÇÕES  
CONCRETAS NO CONTEXTO DA REDUÇÃO DA POBREZA ABSOLUTA:  
"O.CASO DO MUNICIPIO E DISTRITO DE MOATIZE"**

INTRODUÇÃO

O presente estudo constitui um trabalho do fim do curso para obtenção do grau de Licenciatura em Administração Pública , na Unidade de Formação e Investgção em Ciências Sociais (UFICS) na Universidade Eduardo Mondlane (UEM).

O estudo faz abordagens sobre as concepções locais de pobreza, as estratégias e mecanismos tanto de carácter local (concretamente, no Município de Moatize) como central (nacional) no contexto da redução da pobreza absoluta, por outras palavras, a relevância da municipalização no contexto da redução da pobreza.

Pretende-se com este trabalho, perceber-se o nível do conhecimento das políticas e/ou programas do governo pelo Município de Moatize, as concepções locais sobre a pobreza, a relevância dessas políticas localmente e por último, em caso de desconhecimento, quais têm sido as estratégias e mecanismos adoptados por este município neste contexto de redução da pobreza.

O primeiro capítulo trata da contextualização onde fazemos uma abordagem sobre o quadro legal do surgimento das autarquias, as definições e a sua relação com os planos de acção para a redução da pobreza. Ainda neste capítulo fazemos abordagens sobre o comportamento da economia moçambicana, o contexto geral da pobreza e as políticas adoptadas no âmbito da sua redução.

No segundo capítulo explicamos a relevância do estudo no contexto da Administração Pública, uma descrição geral do objecto de estudo, indicamos os objectivos (geral e específicos) do estudo, as hipóteses do trabalho e por fim a metodologia que foi utilizada.

No tocante ao enquadramento teórico e a definição dos conceitos serão encontrados no terceiro capítulo deste estudo e, no enquadramento teórico fazemos um apelo às teorias existentes em relação à pobreza e à participação; definimos alguns conceitos mais relevantes ao estudo.

No quarto capítulo temos uma exposição dos resultados do trabalho de campo, (acompanhadas com algumas observações) comportando duas partes: o que foi encontrado no Município e o que foi encontrado na Administração Distrital de Moatize.

No quinto e último capítulo estão as conclusões (práticas e gerais) com a verificação das hipóteses e as recomendações ao município de Moatize e ao governo central em termos de relação com os municípios na questão da redução da pobreza.

## CAPÍTULO I

### CONTEXTUALIZAÇÃO

#### *1.1-Da criação das Autarquias e Municípios*

Ao abrigo da Lei número 2/97 de 18 de fevereiro, a Assembleia da República aprova o quadro jurídico para a implantação das autarquias locais, no âmbito da governação descentralizada e democrática.

Entenda-se como Autarquias Locais “pessoas colectivas públicas, dotadas de órgãos representativos próprios, que visam a prossecução dos interesses das populações respectivas, sem prejuízo dos interesses nacionais e da participação do Estado”.<sup>1</sup>

Moçambique após vários anos sob colonização portuguesa, foi palco de uma guerra civil protagonizada pela Renamo e pelo Governo de Moçambique, que entre outras consequências

---

<sup>1</sup> Tirado do numero 2 do artigo 189 da Constituição da República

trouxe grande desestabilização na rede social, cultural e principalmente na economia do país: registou-se a destruição de infra-estruturas como escolas, hospitais, estradas, pontes, caminhos de ferro e a morte de um elevado número de pessoas. Todavia, para além do flagelo da guerra civil, outros factores têm contribuído para a "consolidação" da pobreza absoluta como é o exemplo do HIV-Sida.

Muitas são as políticas, os programas elaborados pelo governo nas suas várias unidades de execução como o Ministério de Plano e Finanças, Ministério da Saúde, Instituto Nacional de Assistência Social, Ministério de Educação e outros, e várias têm sido as intervenções de Organizações Não Governamentais (ONG's) tanto nacionais como internacionais com vista a redução da pobreza.

É necessário não ignorar aqui, o trabalho efectuado à nível local, à nível dos municípios, observando os mecanismos e acções que são adoptadas, muitas vezes por falta de conhecimento das políticas e /ou programas elaborados à nível central.

Assim sendo, é necessário sublinhar que as autarquias locais são uma forma de administração relativamente autónoma, ou seja uma administração indirecta do Estado, por isso são instrumentos de acção do Estado. Elas representam a forma de organização das populações locais residentes nas respectivas áreas (elas assentam sobre uma fracção de território nacional). Todavia, apesar do poder local, elas fazem parte do Estado, são objectos das suas macro-políticas, tem o financiamento do mesmo e funcionam sem prejudicar a acção deste, procurando colaborar com ele.

Este, o território de uma autarquia, é constituído por uma porção de território nacional, devidamente limitado, o que permite uma definição da respectiva autarquia e dentro do qual os órgãos representativos (a Assembleia Municipal) e executivos (o presidente, vereadores e o conselho municipal) exercem os poderes que lhes são atribuídos.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> B.R. I série nr.7 de 18 de 1997

As autarquias locais gozam de uma autonomia administrativa, financeira, e patrimonial, e estas caracterizam-se do seguinte modo: *a autonomia administrativa* compreende entre outros poderes, o de criar, organizar e fiscalizar serviços destinados assegurar a prossecução das suas atribuições; *a autonomia financeira* compreende a elaboração, aprovação, alteração e execução de planos de actividades e orçamento, dispôr de receitas próprias, ordenar, processar as despesas e arrecadar as receitas que, por lei, forem destinadas às autarquias, gerir o património autárquico; e por fim *a autonomia patrimonial* consiste em ter património próprio para a prossecução das atribuições das autarquias locais. Porém, é necessário trazer ao de cima que as autarquias locais estão sujeitas à tutela administrativa do Estado, segundo formas e casos previstos na lei, e esta tutela consiste na verificação da legalidade dos actos administrativos.

Deste modo, como já foi atrás referenciado, o estudo tratará do Município de Moatize e segundo o B.R. n.º 7 de 18/02/97, *município* é uma designação da respectiva cidade ou vila, comportando os seguintes órgãos: Assembleia Municipal, o Presidente do Conselho Municipal e o Conselho Municipal.

No concernente a redução da pobreza em Moçambique, as estratégias baseiam-se em seis prioridades para a promoção do desenvolvimento humano e a criação de um ambiente favorável para o crescimento rápido, inclusivo e abrangente, razão pela qual existem seis áreas de acção fundamentais, nomeadamente: educação, saúde, agricultura e desenvolvimento rural, infra-estrutura básica, boa governação e gestão macro-económica e financeira.<sup>3</sup>

Esta componente ligada a *boa governação* será o foco de análise para o presente estudo. Segundo o PARPA (2001-2005), a boa governação é uma das condições fundamentais para o sucesso da estratégia de redução da pobreza. A qualidade das instituições do Estado é deveras importante para a provisão dos serviços públicos aos pobres e é um factor crítico para atingir o crescimento rápido sustentável.

---

<sup>3</sup> PARPA (2001-2005) -3º Draft (19/02/01)

Assim sendo, em relação ao papel dos municípios é necessário enfatizar a importância da desconcentração e da descentralização para um planeamento participativo ao nível local em particular municipal (e distrital). No planeamento municipal participativo está a esperança de um processo de consulta mais efectivo, envolvendo processos decisórios com efectiva participação dos estratos menos favorecidos na determinação das prioridades e políticas a prosseguir.

### *1.2- Da pobreza absoluta às políticas do governo no âmbito da sua erradicação*

O comportamento da economia de Moçambique nas décadas 70-80 foi caracterizada por sucessivas crises profundas e radicais, as quais conduziram a que Moçambique fosse considerado pelo Banco Mundial e pelas Nações Unidas, como um dos países mais pobres do mundo na década 80<sup>4</sup>.

Na década entre 1970 e 1980/81, a economia de Moçambique regrediu em todos aspectos, nomeadamente: agricultura, indústria, construção, comércio e serviços, administração pública e defesa. Entre os factores privilegiados para explicar este retrocesso no desenvolvimento económico foram apontados os seguintes: os efeitos da crise nos mercados internacionais (por exemplo o aumento dos preços internacionais do petróleo e outros bens manufacturados em 1974), a crise da descolonização (1974-1977) e o efeito das sanções económicas à antiga Rodésia do Sul (1976-1980).

A partir de 1980/81, esta tendência decrescente acentua-se devido à guerra de desestabilização movida pela Renamo. Todavia, apesar da diversidade dos factores externos e da guerra, nem tudo no desenvolvimento de Moçambique nos últimos anos se resume a estes factores: a opção pela economia centralmente planificada e medidas políticas inadequadas às condições económicas e sociais do país, também tiveram o seu contributo negativo.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> RNDH, 1998:48

<sup>5</sup> Abrahamsson, H. e Nilsson, A. in Moçambique em transição, pp 42

Por esta via, é necessário procurar entender o impacto da estabilização macro-económica no desenvolvimento humano e na pobreza em Moçambique no seguinte contexto: devido a um progresso momentâneo (entre 1976 e 1986 nos termos de troca enfrentados pelo país) as autoridades moçambicanas reagiram expandindo os programas de investimento público, que não foi acompanhada por uma expansão realística dos orçamentos de manutenção e operação; o esforço financeiro para sustentar a guerra, e foi assim que no período entre 1979 à 1982 Moçambique entrou numa espiral de endividamento externo e o Estado encetou uma série de medidas para sustentar os seus programas de investimento público e subsídio social, que tiveram como efeito a extração de recursos do resto da economia.<sup>6</sup>

Nos princípios da década 80, o défice do orçamento do estado, que foi principalmente gerado pela expansão do investimento público associado aos grandes projectos que visavam a construção de uma economia socialista, foi na sua maioria financiado pelo endividamento público interno e externo.

Assim, factores tais como a herança da colonização portuguesa, condições menos favoráveis nos mercados internacionais e a instabilidade político-militar na região e a sua relação com a guerra fria explicam em parte o falhanço da economia moçambicana.

Segundo o RNDH (1998), a pobreza é determinada, entre outros factores, pelos baixos níveis de educação, fraca disseminação dos serviços de saúde primária, baixa produtividade e pela grande carga demográfica (grande número de menores de idade dentro dos agregados familiares).

“Este perfil estruturante de pobreza, é também característico de Moçambique, onde a composição da população é essencialmente jovem, com mais de 45% de menores de 15 anos, taxas de analfabetismo superiores à 60%, fraca capacidade de cobertura dos serviços de saúde (com menos de 40%) e uma economia baseada na agricultura de subsistência”.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> RNDH.1998:50

<sup>7</sup> Relatórios do Misau, 1998; INE, 1999 in RNDS.1999

Considerando estes aspectos, a luta pela erradicação da pobreza em Moçambique tem merecido especial atenção por parte do governo, e as políticas e estratégias que vêm sendo concebidas e implementadas testemunham o investimento do governo e seus parceiros sociais nessa direção.

Desde a independência que se vêm desenvolvendo esforços para melhorar, não só o desempenho económico, mas também elevar o nível de desenvolvimento social do país, através de investimentos massivos na educação da população e promoção da produção agrícola e industrial. Todavia, Moçambique só logrou resultados positivos ao iniciar um programa global e integrado direcionado à remoção de obstáculos económicos, limitantes do crescimento do Produto Interno Bruto e desenvolvimento social.

### *1.3 - Políticas do governo no âmbito da erradicação da pobreza*

Em 1991, no contexto geral da implementação do Programa de Reabilitação Económica (PRE), o governo introduziu a *dimensão social* do ajustamento, na consciência de que uma pobreza estrutural como a que o país sofria não podia ser resolvida somente com acções de assistência social e de estabilização macroeconómica, sendo necessário inserir-se nos objectivos gerais a redução dos bloqueios estruturais que inibem o crescimento económico equilibrado com falta de recursos humanos, o fraco acesso às infraestruturas sociais de educação, saúde e ao mercado, a falta de vias de acesso, a escassez da poupança e o limitado capital de investimento.<sup>8</sup>

O programa quinquenal do governo (1995/99) ressaltou a necessidade de se concentrar esforços na redução dos níveis de pobreza absoluta e melhoria de vida da população, investindo mais na educação, saúde, desenvolvimento rural e emprego (RM.1995:8). Este programa prioriza, entre outras coisas, a distribuição de terras ao sector familiar (divulgação da Lei de Terra), promoção e incremento de admissão a todos níveis de ensino (com especial atenção para a educação da rapariga) expansão dos serviços de saúde, promoção e defesa do emprego.

---

<sup>8</sup> RNDS, 1995-1998:7

Desde 1995 vêm sendo gestada a “Estratégia Nacional de Redução da Pobreza”, com ênfase para crescimento económico e desenvolvimento do capital humano. Nesta estratégia, em que a participação dos pobres é de maior prioridade, estabeleceram-se as seguintes metas: melhorar a condição de vida nas zonas rurais, melhorar a rede de protecção social, formular uma política nacional de população, melhorar a capacidade nacional para análise e monitorio da pobreza.

Pelo facto de a maior parte da população moçambicana viver nas zonas rurais e os índices de pobreza serem mais acentuados nessas áreas, o governo determinou que a agricultura deve ser a base do desenvolvimento, exigindo-se maiores investimentos na reabilitação de vias de comunicação, redes de comercialização rural e programas de extensão agrária. É neste âmbito que foi aprovada a Política Agrária e sua Estratégia de Implementação que serviu de base à formulação e a aprovação de um “Programa de Desenvolvimento Integrado do Sector (PROAGRI)”, com substancial apoio da comunidade doadora.

Ainda no seu esforço de luta contra a pobreza, o Governo Moçambicano aprovou em Abril de 1999 as “Linhas de Acção para Erradicação da Pobreza”, documento que serviu de principal instrumento de política e estratégia para as acções de médio e longo prazo direccionadas ao combate à pobreza, quer pelas instituições governamentais e não governamentais. Tomando em consideração que as “Linhas de Acção” apenas identificam os objectivos gerais, tornou-se necessário elaborar um plano de acção de médio e longo prazos, com objectivos e metas específicas, tanto nacionais como sectoriais, daí que surgiu o “Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta 2000-2004”(PARPA), com acções de carácter económico, político, cultural e social, por um lado e programas/projectos com abrangência de âmbito nacional, provincial, sectorial e local, por outro lado.

Em 1996-1997 foi realizado o inquérito aos agregados familiares sobre as condições de vida (IAF.96-97) que constituiu o primeiro levantamento de dados representativos à nível nacional, e esta base de dados permitiu a obtenção de estimativas da incidência da pobreza, definição do perfil de pobreza e a identificação das suas determinantes.

È neste contexto que surge o Parpa como um instrumento de planeamento do Governo que complementava os já existentes como é o caso do Plano Económico e Social, o plano Trienal de Investimentos Públicos e o Orçamento Anual do Estado, com fim último de combater a pobreza. Simultaneamente, foram elaboradas políticas de âmbito nacional e sectorial que deveriam contribuir directa ou indirectamente para a realização dos objectivos do Parpa.

A elaboração deste documento beneficiou de um processo de consultas com os vários segmentos e actores sociais relevantes dentro e fora da Administração Pública (os governos provinciais com os seus perfis de pobreza e participação da sociedade civil).

Já o 3º draft do PARPA (2001-2005) advoga que a descentralização e desconcentração são entre outras, condições para a redução efectiva da pobreza e os objectivos principais passam por dotar os Órgãos Locais do Estado ao nível e distrital e aos governos provinciais de maior dinamismo e capacidade para a interacção imprescindível com outros actores sociais perante os desafios de combate à pobreza e promoção do crescimento económico, impulsionar a acção ao nível local e regional no combate à pobreza e promoção do crescimento económico, facilitando progressos efectivos na equidade regional.

Assim sendo, as acções a empreender passarão pela adopção de Lei e legislação complementar sobre os Órgãos Locais do Estado (garantido que entre outros aspectos os níveis de descentralização e desconcentração administrativa e financeira que viabilizem o planeamento distrital participativo); institucionalizar e expandir o planeamento distrital participativo, partindo das boas práticas existentes e outras.



## CAPITULO II

### RELEVÂNCIA, OBJECTO E OBJECTIVO DO ESTUDO

#### *2.1- Relevância do estudo em Administração Pública*

A Administração Pública evolui como parte de um processo alargado de mudança no conjunto da sociedade, interagindo com outros factores/ variáveis que nela se manifestam, particularmente: económicos, políticos, sociais e culturais, e, estes factores /variáveis integram o ambiente da administração pública, isto é, com o acréscimo das necessidades públicas, a administração pública deve estar em constante actualização para responder com eficiência as necessidades , tomando em consideração os vários factores sociais, culturais e outros.

Alguns autores clássicos como Henry Fayol e Frederick Taylor<sup>9</sup> argumentam que administrar, comporta entre outros aspectos, a delegação de poderes e descentralização de decisões, na medida em que reduzindo a carga de decisões, compartilhando-as com outras pessoas, permitindo que as decisões sejam tomadas por escalões inferiores ou pela periferia torna a administração mais eficaz.

É neste contexto que surgem nos meados dos anos 90 as autarquias e municípios, com ênfase para a participação comunitária, como fruto da reforma na Administração Pública (Programa de Reforma dos Órgãos Locais-PROL) , concretamente no que concerne à descentralização e governação democrática.

---

<sup>9</sup> in CHIAVENATO(1993)

## **2.2- Objecto do estudo**

Este estudo foi efectuado no município de Moatize, que se localiza na vila de Moatize (no distrito com mesmo nome) na província de Tete e fez-se uma abordagem sobre as principais políticas de redução (e erradicação) da pobreza absoluta, procurando entender a sua ligação e relevância para este município, o nível de sensibilidade da população face ao problema da pobreza.

O distrito de Moatize localiza-se à 20 km da capital provincial de Tete, tem três postos administrativos, nomeadamente Moatize que é a sede (onde se encontra o Município de Moatize), Zóbue e Kambulatsitse. Adstritos a estes postos administrativos estão as localidades de Moatize, Benga, Mphanzo, Ncondedzi, Kaphiridzange, Samoa e Kambulatsitse.

O distrito tem em si representadas várias direcções provinciais na autarquia como Agricultura, Comércio, Educação, Obras Públicas e Habitação, Saúde e Acção Social. A estas direcções se juntam outros sectores de actividade socio-económicas e cultural local como são os casos da Procuradoria da República, Registo Civil, Correios, Telecomunicações e Juventude e Desportos, ficando a coordenação distrital à cargo da Administração Distrital.

## **2.3- Objectivo do estudo**

### **2.3.1 Objectivo Geral**

As autarquias locais são instrumento indirectos da acção do Estado, elas representam uma forma de organização das populações locais residentes nas respectivas áreas. Segundo a constituição elas são entidades independentes e completamente distintas do Estado, e nos termos da constituição e da lei, podem ser fiscalizadas, controladas, tuteladas e subsidiadas pelo Estado. Todavia, a realidade mostra-nos que essa autonomia é relativa e não absoluta.

Por esta via, será objectivo geral deste trabalho identificar os mecanismos e estratégias utilizadas para a redução da pobreza no Município de Moatize e a relevância que as políticas elaboradas centralmente com vista à redução da pobreza dão ao papel dos municípios, por exemplo o Parpa.

### 2.3.2 Objectivo Específico

Dado que a pobreza em Moçambique caracteriza-se por ser um fenómeno multidimensional, as estratégias e acções destinadas a reduzir a pobreza absoluta, devem de igual modo ser multidimensionais. Pretende-se então com este estudo: perceber o papel actual e potencial dos governos locais nas estratégias de alívio à pobreza ; suas limitações no que concerne a legitimidade, credibilidade e eficácia; se existe conexão entre as políticas (planos/programas) de erradicação da pobreza elaboradas à nível dos municípios (neste caso Moatize) e o peso da participação que a comunidade tem nesses mecanismos e por último; a relevância e aplicabilidade das políticas centrais, localmente.

Em caso de desconhecimento destas políticas, que mecanismos, acções recorre este município no âmbito da redução da pobreza. Por esta via, questões como quais as estratégias e medidas de apoio poderiam ajudar os governos locais a tornarem-se efectivos agentes de desenvolvimento por um lado, e por outro qual o papel dos órgãos locais no combate à pobreza, terão de ser respondidas com dados a recolher no campo. Outros aspectos a serem abordados relacionar-se-ão com a visão do município, dificuldades, aspirações neste âmbito do combate à pobreza.

Assim sendo a questão de partida será: sendo a municipalização uma forma governação democrática (e descentralizada), quais são os mecanismos e acções do Município de Moatize no contexto da redução da pobreza.

#### *2.4 Hipóteses*

A primeira hipótese de trabalho deste estudo é:

H.1: A falta de uma clara definição do papel dos órgãos de poder local e a falta de coordenação interinstitucional torna-se um obstáculo ao alívio e combate eficazes à pobreza no Município de Moatize.

A segunda hipótese formulada é:

H.2: A não participação da comunidade na elaboração de políticas/programas (como o Parpa o outros) de erradicação da pobreza contribui decisivamente para o insucesso das mesmas.

#### *2.5 Metodologia*

Este estudo foi resultado duma combinação entre a revisão bibliográfica como forma de obter mais informações relacionadas com o objectivo do estudo, e o trabalho de campo foi efectuado no município de Moatize, comportando entrevistas semi-estruturadas com algumas entidades deste município e algumas pessoas na comunidade escolhidas ao acaso. As entrevistas foram efectuadas aos munícipes, ao Presidente do Conselho Municipal e alguns vereadores, aos Directores Distritais da Saúde, Educação, Instituto Nacional de Acção Social, ao Administrador Distrital e à alguns munícipes escolhidos ao acaso.

Na fase seguinte fez-se uma análise dos dados recolhidos no campo usando perspectivas teóricas que melhor se enquadraram ao tema e aos objectivos do mesmo.

No que concerne as entrevistas, foram efectuadas cerca de vinte entrevistas semi-estruturadas para permitir uma maior exposição por parte dos entrevistados (com questões pré-estabelecidas para direccionar a entrevista ) e seguiu-se a fase da análise dos dados recolhidos no campo, subsidiada pelo quadro teórico que melhor se enquadrou ao contexto de estudo. Estas tiveram o seu início no dia 27 de Abril à 04 de Maio, sendo o universo dos entrevistados composto pelo Presidente do Conselho Municipal, o seu secretário e alguns vereadores; o Administrador Distrital e o seu executivo composto pelos Directores Distritais

e alguns municípes escolhidos entre professores, alunos e alguns comerciantes informais e vendedores ambulantes.

### CAPITULO III

## ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL

### *3.1 -Enquadramento Teórico*

A questão da participação comunitária na redução da pobreza, já suscitou muitos estudos, daí que trar-se-ão ao de cima algumas abordagens relacionadas tanto com a participação como a pobreza.

Comecemos com um simples exemplo: numa maternidade existem vários intervenientes para o nascimento de um bebé, sendo os principais a parteira e a mulher grávida. Todavia, não é a parteira que nasce o bebé ou que determina o sexo do mesmo, ela simplesmente ajuda a mulher grávida à nascer o seu bebé em melhores condições, preparando-a psicológica e fisicamente, preparando os seus mais apropriados instrumentos para a situação.

Assim sendo, o desenvolvimento de uma comunidade deve-se ao trabalho da mesma, e as outras instituições (com os seus programas/políticas) funcionam como parteiras, que ajudam à comunidade a alcançar os seus objectivos em melhores condições.

Robert Chambers (1983) argumenta que no concernente ao alívio da pobreza, a participação comunitária não se resume em fazer inquéritos, mostrar à comunidade o que é bom, explicá-la sobre os conceitos e as variáveis de pobreza, mas é necessário procurar entender as percepções locais sobre o problema, deixar a comunidade arrolar as suas dificuldades consoante as suas prioridades, deixar a comunidade participar na construção teórica do problema e nos mecanismos existentes para a resolução do mesmo.

Por esta razão, existem várias acções sobre participação tais como: participação passiva e/ou activa, participação em informação, participação pela consulta, participação funcional, participação interactiva e auto-mobilização.

Nesta ordem de ideias, é necessário promover dentro das comunidades, o *desenvolvimento participativo* que é um processo visto de "baixo para cima", isto é, a comunidade participa na identificação, análise, planificação das actividades que visam o melhoramento dos níveis de bem-estar (individual e colectivo) económico, social, num enquadramento de igualdade de género e justiça.

No que concerne a *participação comunitária*, importante não ignorar os diferentes significados que existem muitas vezes influenciados por uma gama ideológica de interpretações e definições sobre a temática do desenvolvimento social. Portanto, é imprescindível clarificar os conceitos de *comunidade* e de *participação* antes de avançar com definições e contra-definições sobre o conceito de *participação comunitária*.

Assim sendo, segundo Chichava (1997) entende-se *comunidade* no contexto e objectivo deste estudo, como sendo entidade social que mantêm uma relação de clientela com uma agência de desenvolvimento (ou doador) e esta ( a comunidade) pode ser uma aldeia ou bairro, uma tribo, um município ou até um estado-nação. A comunidade é um importante elemento nas ideologias políticas modernas, significando isto, um cometimento aos interesses e bem estar da maioria da população (e muitas vezes os mais desfavorecidos), referindo-se também às políticas e estratégias de desenvolvimento das populações no planeamento e execução de projectos individuais e programas gerais.

Por outro lado, o mesmo Chichava (1997) define a *participação* como sendo o envolvimento da população nos processos de tomada de decisão, na implementação dos programas, na avaliação e benefícios dos frutos dos tais programas.

A participação pode ser considerada também como uma contribuição voluntária pela população de uma forma ou de outra, em programas públicos supostos de contribuir para o desenvolvimento local ou nacional.

Existem três grandes interpretações de participação nomeadamente: *participação como contribuição*, conceito defendido por ONG's envolvidas em projectos de desenvolvimento (nas áreas de saúde, abastecimento de água, habitação, etc); *participação como forma de organização*, visto que a organização é indispensável para o desenvolvimento da participação, por exemplo: cooperativas, associações, comités, comissões de moradores, grupos de vigilância, etc; *participação como processo de capacitação para o exercício efectivo do poder (empowerment)* que é a capacitação para o exercício pleno do poder; e alguns vêem como um processo de desenvolvimento de conhecimentos praticos e experiências, habilitando a população comum a fazer ouvir a sua voz no processo de negociação e gestão.

Deste modo, existem várias definições do conceito de *participação comunitária*, mas enquadrando ao contexto, Chichava (1997) defende que este é antes um direito que a população tem de participar na tomada de decisões que afectam directamente as suas condições de vida (é uma forma de exercer democracia de base).

A participação comunitária tem sido um meio para atingir melhores resultados nos projectos e, conseqüentemente, melhores condições de vida visto que a população sabe melhor o que necessita, razão pela qual uma cooperação entre a comunidade e as autoridades pode resultar em projectos que satisfaçam ambas as partes.

Em relação à Pobreza, que é um fenómeno com várias dimensões, muitas são as abordagens feitas a esse respeito, razão pela qual só algumas merecerão a devida atenção.

Teremos, nesta óptica segundo o Glossário de Termos Sobre a Pobreza e Segurança Alimentar (02/2000), *a Abordagem Assistencialista da Pobreza*, onde as comparações de *bem-estar* as decisões ao nível das políticas públicas são baseadas apenas nas utilidades

individuais. Esta abordagem evita formular juízos inconsistentes com o comportamento individual. A essência desta abordagem é representada pelo conceito de "*ordem de preferências sobre os bens*", que pode-se representar através de uma função de utilidade cujo valor é considerado suficientemente correcto para avaliar o "bem-estar" dum indivíduo.<sup>10</sup>

Os problemas com esta abordagem surgem quando se exclui a possibilidade de comparar a utilidade entre indivíduos e as informações fora do âmbito da utilidade pessoal. Na prática, esta abordagem conduz à medidas de bem-estar que se baseiam no consumo de bens e serviços de um agregado familiar (ou indivíduo) o seu tamanho e composição demográfica, portanto, o que se tenta medir é o bem estar económico através do consumo corrente.

A *Abordagem Participativa da Pobreza*, que surge em resposta às abordagens que analisam a pobreza em termos qualitativos, e dentro desta abordagem, a definição do bem-estar é determinada por um processo interactivo por meio do qual as opiniões dos pobres e/ou grupos marginalizados figuram em primeiro plano. Entre estes métodos podem-se mencionar por exemplo: reuniões públicas, exercícios de visualização, actividades teatrais, conversas informais, etc. O objectivo desta abordagem qualitativa é a de compreender as ideias que os pobres ou marginalizados têm em relação à noção de pobreza, daí que é necessário a consulta /troca de ideias.

No entanto, esta abordagem apresenta alguns problemas como: nem sempre os mais pobres são incluídos no processo e através desta abordagem não é possível obter estimativas agregadas sobre a pobreza, dado que as variáveis usadas são muitas vezes difíceis de quantificar.

Por fim, a outra abordagem que é a *Abordagem não Assistencialista da Pobreza*, onde a avaliação da pobreza é normalmente e preferencialmente baseada em certas faculdades elementares, tais como a capacidade de uma pessoa se alimentar ou vestir adequadamente, podendo-se dar pouca ou nenhuma atenção à informação sobre a utilidade por si. Por

---

<sup>10</sup> Glossário de termos sobre a pobreza e segurança alimentar (MPF-02/00.Maputo)

exemplo, esta abordagem pode considerar os pobres ainda mais pobres, após uma mudança de política, se os pobres não concordarem com a tal mudança.

As medidas de “bem-estar” dentro desta abordagem variam bastante, visto existirem muitas, e o seu âmbito de análise vai desde a “privação absoluta de bens” à abordagens baseadas nas capacidades.

Neste estudo, far-se-à uma combinação destas várias abordagens no âmbito da participação do município de Moatize, com objectivo de erradicar a pobreza absoluta.

### *3.2 Definição de conceitos*

Ao longo do trabalho ir-se-ão usar termos como Pobreza, Participação, Descentralização, Autarquia e que em seguida serão clarificados com base na bibliografia usada.

Um dos principais aspectos que caracteriza a pobreza é a fome. Segundo um trabalho efectuado pelo Ministério do Plano e Finanças, *fome* refere-se a uma situação caracterizada por fraqueza extrema por falta de alimentos, acompanhada pelo aumento da taxa de mortalidade.

No tocante ao conceito de *pobreza*, várias são as dimensões e estudos efectuados nacionalmente tanto pelas Organizações Não Governamentais como pelo Ministério do Plano e Finanças, seguindo as diferentes abordagens existentes, entretanto a pobreza é geralmente definida como um fenómeno universal que indica a existência na sociedade de indivíduos com nível de vida ou de bem-estar abaixo do mínimo aceitável: falta de alimentos para satisfazer as necessidades básicas do organismo, falta de lugar para viver e incapacidade de satisfazer as outras necessidades.

Deste modo, à *pobreza absoluta* refere-se a falta de condições mínimas necessárias para garantir a subsistência do indivíduo, e usa-se como base para a sua medição o rendimento

e/ou o consumo. *A pobreza relativa* refere-se à posição de um indivíduo /família, comparada com a média do rendimento (ou consumo médio) nacional num dado país.

Citando o B.R.n.º 7 de 18 de Fevereiro de 1997, "*autarquias* são pessoas colectivas públicas, dotadas de órgãos representativos próprios, que visam a prossecução dos interesses das populações respectivas, sem prejuízo dos interesses nacionais e da participação do estado", e deste modo o conceito de *descentralização*, que possui várias vertentes de abordagem, na medida em que este fenómeno pode ser efectuado em várias áreas, tem a sua tendência em administração pública.

Concretamente no que concerne à administração pública, os fundamentos convergem no seguinte: autonomia de poderes e tomadas de decisões, existência de poder local autêntico, dotado de meios técnicos e financeiros adequados, com amplas atribuições, regras próprias e composto de órgãos eleitos que respondam efectivamente as demandas, mesmo que fragmentadas das populações.

Segundo Birou (1982), *participação* significa tomar parte de alguma coisa, e esta pode ser : *passiva*, quando o sujeito se limita a ouvir passivamente sem contribuir; *participação pela consulta* quando peritos estrangeiros depois de recolher as opiniões da comunidade, analisam a informação e decidem o que fazer com a informação; *participação funcional* quando as pessoas formam grupos para alcançar os objectivos pré-determinados; *participação interactiva* quando as pessoas participam em análise conjunta que conduzem ao plano de acção.

## CAPITULO IV

### RESULTADOS DO TRABALHO DE CAMPO E ANÁLISE DOS DADOS

Como já foi visto na contextualização, a Assembleia da República aprovou o quadro jurídico para a implantação das autarquias locais, no âmbito da melhoria da Administração Pública

(governança descentralizada e democrática). Por esta via, essas autarquias procuram responder com algum protagonismo as dificuldades sentidas pelos seus munícipes, razão pela qual gozam entre outras de autonomia financeira que rege a elaboração, aprovação, alteração e execução de planos de actividades com vista a responder às dificuldades do município.

#### *4.1- Descrição geral do Município de Moatize*

O Município de Moatize compreende o espaço físico da Vila de Moatize com uma superfície de 33,7km<sup>2</sup> que está dividida em seis bairros, com uma população de 27299 hab(1997).

As actividades económicas deste município são principalmente a mineração de carvão pela Carbomoc, a exploração de pedra para a construção civil para além da linha férrea dos CFM Centro.

As outras actividades são a agricultura , onde as principais culturas produzidas são o milho, a mapira, a maxoeira, o feijão-nhemba e batata doce<sup>11</sup>, a pecuária que é caracterizada pela criação de gado bovino, caprino, suíno, ovino e pequenas espécies como galinhas e patos em redor das áreas habitacionais. Também é praticada a pesca no rio Rovubué e Moatize em moldes artesanais.

No que concerne as actividades do sector secundário e terciário, temos que: em relação ao comércio, existem nove lojas retalhistas, dois mercados, dois armazens, uma farmácia, bancas fixas e comércio ambulante; na industria, existem moageiras, latoeiras, oficinas-auto, carpintarias , serralharias, empresas e agentes económicos de pequeno suporte financeiro. No turismo, promove-se ao longo do rio Moatize uma cascata denominada Nchinche, e é circundada por quiosques e pensões (Montes Namúli e Botas).

---

<sup>11</sup> Esta actividade é basicamente praticada pelo sector familiar

#### 4.2 *Dos constrangimentos às acções para resolve-los*

Constituem principais problemas levantados pelo Conselho Municipal da Vila de Moatize, o abastecimento de água potável, poluição causada pela mineração e extração de pedra para a construção civil, erosão causada pelo homem no fabrico de tijolos e ocupação desordenada do solo urbano, degradação de infra-estruturas sociais (desportivas, recreativas, de educação e saúde), a manutenção de estradas asfaltadas que se reflecte na falta de vias de acesso para a realização de várias tarefas.

Destes constrangimentos que do nosso ponto de vista contribuem para o aumento do nível de pobreza, a questão que se levanta é:

- *Que actividades são desenvolvidas e quais são as acções, planos e programas elaborados à nível municipal?*

Das entrevistas efectuadas aos membros do Conselho Municipal, nomeadamente o secretário do Conselho Municipal, os vereadores para as áreas de Urbanização ( que trata do abastecimento da água, da remoção do lixo, distribuição de terras e terrenos) da Área Social (que cuida da saúde, educação, recreação) da Área Económica ( que trata dos estabelecimento comerciais, da pequena indústria e do turismo) e da Área de Administração e Finanças, houve aspectos comuns no diz respeito a percepção sobre a pobreza: para eles, a *pobreza* era caracterizada pela falta de comida, de roupa para vestir, falta de emprego e muitas vezes de oportunidades para ultrapassar essas dificuldades.

Uma das principais razões do aumento do nível de pobreza neste município é a paragem da exploração do carvão pela Carbomoc e consequentemente a paragem dos caminhos de ferro, criando desta forma desemprego no seio da população.<sup>12</sup>

Todavia, o Município de Moatize, segundo o seu presidente, não tem planos de desenvolvimento elaborados à nível local, visto que seu trabalho tem sido ofuscado pela

<sup>12</sup> Neste momento funciona somente uma mina de carvão que é explorada por um grupo de empresários sul - africanos

Administração Distrital, e porque o próprio Conselho Municipal não possui recursos humanos, materiais e financeiros para arcar com as despesas que estão ao seu cargo.<sup>13</sup>

Como alternativa o Conselho Municipal tem baseado as suas acções no manifesto político das eleições de 1998, que entre outros aspectos salienta a necessidade de:

- desenvolver a área social no que concerne a construção de hospitais, de escolas com material convencional;
- acabar com as epidemias construindo mais latrinas melhoradas, aumentando os fontenários de água nos bairros periféricos;
- distribuir ordeiramente as terras para a prática da agricultura e terrenos demarcados para a construção de casas;
- fomentar a criação de animais para em seguida serem utilizados na aragem agrícola e comercialização da carne.

Nesta ordem de ideias, existe alguma coordenação entre o Conselho Municipal e algumas organizações como é o caso da Cruz Vermelha, da Visão Mundial que exploram a área social com ênfase para a saúde e educação: colaboram com o município na identificação das necessidades imediatas, dos grupos alvos e em seguida efectuam a construção de escolas, postos de saúde e até a distribuição de alguns bens materiais aos grupos identificados.

colaboração  
Município  
com estas  
entidades

Também existe o INAS (Instituto Nacional da Acção Social) que colabora com o Conselho Municipal e as suas acções tem carácter social com maior incidência para os grupos de população incapacitada. Deste modo, da entrevista efectuada no INAS, dependeu-se que em colaboração com o Município existem os seguintes programas:

O INAS  
Tbém  
apóia o Município

-Programa Subsídio de Alimentos que tem como grupo alvo as pessoas incapacitadas para o trabalho como é o caso de idosos, deficientes, doentes crónicos e mães grávidas mal-nutridas. Este programa teve início em Março de 1999 e abrange seis povoados do distrito e seis bairros do município.

<sup>13</sup> Um aspecto que nos despertou alguma curiosidade foi o facto do Conselho Municipal funcionar nas instalações anexas da Administração do distrito

-Programa Benefício.Social.pelo.Trabalho que tem como grupo alvo as pessoas capacitadas para realizarem trabalhos, mas com falta de oportunidades. Este programa é transitório visto ser implementado por um ano e a fase seguinte corresponde a criação de auto-emprego, isto é, as pessoas capacitadas procuram criar seus pequenos negócios, as outras trabalham e são remuneradas pelas instituições onde efectuam os trabalhos em alguns casos são devolvidos para o INAS que procura empregá-los definitivamente em outras instituições.

É necessário abrir aqui um parentesis e dizer que estes programas não são elaborados pelo INAS Distrital muito menos pelo Conselho Municipal, mas sim à nível central (provincial e nacional) e em parceria com o Conselho Municipal, a Direcção Distrital da Saúde e a Administração do distrito, são implementadas e o conselho municipal na pessoa do Presidente afirmou não ter conhecimento nem nunca ter ouvido falar do Plano de Acção para a Reducção da Pobreza Absoluta (PARPA).

No que diz respeito à participação da comunidade na efectivação de algumas acções, segundo o Presidente do Conselho Municipal, tem se solicitado a participação dos próprios munícipes quando se trata de levantamento das dificuldades, evacuação do lixo, na construção de escolas (os munícipes participam fabricando tijolos). Outro aspecto está relacionado com as campanhas de prevenção de epidemias como cólera, malária e no combate ao HIV-SIDA.

participação  
da comunidade  
do

#### **4.3 Acções de redução à pobreza realizadas pela Administração Distrital**

Com objectivo de contrabalançar e complementar as informações obtidas no Conselho Municipal, efectuamos entrevistas aos directores distritais de Educação, Saúde, Agricultura e Administrador Distrital.

Contrariamente ao encontrado no Conselho Municipal, à nível da Administração Distrital em franca coordenação com as direcções distritais, existem planos, programas (elaborados centralmente) com vista à reduzir a pobreza.

Na área da saúde, as acções de redução da pobreza têm em vista responder ao lema "Prestar melhores serviços de saúde à população", isto porque segundo o entrevistado <sup>14</sup> a pobreza é também caracterizada pela falta de saúde (cuidados médicos), falta de educação, falta de alimentação e mais.

Assim sendo, os principais programas desenvolvidos pela saúde são:

-Programa alargado de vacinações (PAV) que tem como objectivo a disseminação da vacina para as áreas sem acesso aos serviços médicos básicos e o grupo alvo são as mulheres em idade fértil e os recém nascidos. No que concerne à participação da população neste programa, tem sido elevada apesar de algumas comunidades se mostrarem relutantes devido à aspectos ligados a religião Zione.

-Programa de Reabilitação Nutricional (Leite, Óleo e Açúcar-L.O.A) que tem como grupo alvo as mulheres grávidas e crianças recém nascidas mal-nutridas.

Outros planos de acção para a área de saúde relacionam-se com o aumento das unidades sanitárias, implementação de Agentes Polivalentes de Enfermagem (A.P.E.) e mais formação de parteiras tradicionais. Os programas tem sido traçados à nível central e os distritos definem os objectivos consoante o número de população e não apresentam uma abordagem participativa

A nível da Educação, os programas elaborados centralmente têm em vista diminuir o índice de analfabetismo, tanto na camada jovem como nos mais velhos existindo daí a necessidade de aumentar o número de estabelecimentos que lecionem o nível médio e introdução de ensino de Adultos (alfabetização). Estas tem sido algumas preocupações levantadas pelos munícipes, todavia segundo o Director Distrital não existem recursos financeiros e consoante

<sup>14</sup> O Director Distrital da Saúde

Do nível da  
Administração  
Local do  
Estado e  
programas e  
acções de  
baseadas  
centralmente

as prioridades traçadas centralmente esta questão encontra-se em negociação com o Conselho Municipal.

Para a Administração Distrital, "falar da pobreza em Moçambique é falar principalmente da problemática do desenvolvimento rural, isto porque mais de 70% da população moçambicana vive no meio rural. Nessas regiões, a pobreza está de alguma forma associada ao fraco desenvolvimento da agricultura, daí que diversas actividades tem sido levadas a cabo em todo o território nacional, tanto pelo estado como pelo sector privado, organizações da sociedade civil, comunidades rurais visando a redução da pobreza"<sup>15</sup>.

Assim sendo, segundo o Administrador, no Distrito de Moatize as acções de redução da pobreza tomam um carácter de Estratégia de Desenvolvimento Rural. Este, o desenvolvimento rural em Moçambique conheceu durante o período colonial diferentes modelos nomeadamente a implantação de companhias majestáticas, criação de latifúndios, complexos agrícolas e agro-industriais), no pós-independência o estado decidiu que este teria um carácter de socialização do campo através das aldeias comunais, cooperativas e grandes empresas.

No pós guerra, depois de uma fase de acções de emergência , foram realizados programas sectoriais de investimento público e programas de microprojectos em benefício e com a participação das comunidades rurais e investimentos privados nos sectores mineiro, turístico, agro-industrial e pesqueiro.

Estão em curso no país , várias intervenções com a finalidade de contribuir para a redução da pobreza (e promoção do desenvolvimento rural sustentável), todavia a maior parte dessas intervenções é feita de forma dispersa e pouco articulada, não existindo à nível local mecanismos institucionais formais para que a população possa influenciar o processo de tomada de decisões, fragilizando daí (ou mesmo-inviabilizando) algumas iniciativas locais redução da pobreza.

<sup>15</sup> Administrador do Distrito

~ Não existe  
meccanismos  
formais para  
a comunidade  
cada paróquia  
no processo de  
tomada de  
decisões.

As acções em curso que são de carácter intersectorial com objectivo de providenciar serviços sociais básicos, promover a existência de organizações comunitárias de base forte e de associações locais, são as seguintes:

*-Apoiar programas de microfinanças:* através de acções que tem por objectivo a expansão de financiamento na área de microfinanças (acesso a crédito e poupança), encorajando a conceder financiamento para os grupos de operadores na área de comércio;

*-Apoiar programas de gestão comunitária de recursos naturais:* através de acções piloto, promover iniciativas que visam à delegação às comunidades rurais de responsabilidade de gestão da terra e dos recursos naturais. Estas acções serão realizadas tendo como base a identificação das metodologias adoptadas pelas comunidades rurais na gestão, negociação com agentes externos e os mecanismos adoptados para a redistribuição dos benefícios obtidos através dessas negociações e acções.

*-Promover programas de apoio à organizações locais e comunicação rural:* através de acções que têm o objectivo de assegurar que o desenvolvimento seja endógeno e tenha em conta os aspectos sociais, culturais, usos, costumes e tradições locais, com vista ao fortalecimento da cultura do associativismo voluntário ao nível das zonas rurais.

*-Promover programas de apoio a comercialização e mercados rurais:* através de acções de apoio à comercialização e mercados rurais, criar um ambiente favorável ao enquadramento institucional, político, estratégico e financeiro onde serão acomodadas as diferentes iniciativas e projectos dirigidos ao apoio às ligações dos mercados rurais.

Estas intervenções serão realizadas em estreita colaboração com outros sectores como a Indústria e Comércio e serão igualmente reunidos os participantes activos destes sectores no sentido de gerar ideias novas e pressionar outras instituições de forma a darem seguimento a interesses específicos locais.

Entendamos então que estas acções têm um carácter de desenvolvimento rural, e segundo o Administrador Distrital estes planos de acção têm como objectivo final proceder a planificação de acções de desenvolvimento rural com base no distrito, procurando tornar coerentes os programas sectoriais do Estado, das ONG's, associações, cooperativas e outros actores que intervêm no meio rural e promover um diálogo e coordenação intersectorial ao nível do distrito.

Os mecanismos de coordenação foram estabelecidos no sentido horizontal a três níveis: nível central (conselho Interministerial), nível provincial (conselho provincial dirigido pelo governador provincial) e a nível distrital ( conselho distrital dirigido pelo administrador distrital).

## CAPITULO V

### CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

#### *5- Conclusão prática*

##### *5.1- Dos resultados do trabalho de campo e verificação das hipóteses*

Para este trabalho foram usadas duas hipóteses das quais a mais geral anunciava que a falta de uma clara definição do papel dos orgão de poder local e a falta de coordenação interinstitucional eram um obstáculo ao combate eficaz à pobreza e por outro lado o não envolvimento da comunidade na elaboração das politicas de erradicação contribuia para o insucesso das que existiam.

Após feita a exposição dos dados recolhidos no campo pode-se confirmar a primeira hipótese visto que entre o Conselho Municipal e a Administração Distrital verifica-se pouca coordenação no concernerente às acções para a redução da pobreza e desenvolvimento municipal e por outro lado apesar de haver uma certa autonómia por parte do Conselho

Municipal no que concerne à gestão de fundos visto que ele está autorizado a gerar fundos próprios a partir do imposto pessoal autárquico, taxas e tarifas sobre serviços e licenças, ou seja, através da tributação da actividade económica nas suas respectivas áreas, esta não é devidamente explorada pelo que também contribui para o ineficaz combate à pobreza.

Assim sendo, não existem políticas elaboradas pelo município, alegadamente<sup>16</sup> por falta de recursos financeiros, materiais e por falta de uma clara definição de tarefas e divisão de mandatos entre o governo central (e provincial), constituindo uma dificuldade às autoridades locais em assumir as suas responsabilidades daí que este recorre à coordenação com outras instituições e organizações não governamentais.

Em relação à participação da comunidade, esta é somente chamada para efectuar o levantamento dos principais problemas que grassam o município, mas os planos de acção implementados são maior parte elaborados à nível central sem ir ao encontro de todas as necessidades da população. Todavia, apesar desta falta de planos elaborados pelo município, os munícipes disseram que a municipalização trouxe algumas vantagens devido a parceria do município com algumas entidades e através do município as actividades comerciais são mais organizadas, o saneamento é frequente, já se verifica uma diminuição dos conflitos por causa das terras visto que estas são distribuídas pelo Conselho Municipal (na área de Urbanização), a efectivação das latrinas melhoradas e a construção de escolas com material convencional.<sup>17</sup>

## 5.2 Conclusão geral

Moçambique sofreu os efeitos da guerra durante décadas antes e depois da independência: a guerra e a falta de recursos para o desenvolvimento humano e económico deixaram o país num estado de extrema e generalizada pobreza com mais ênfase nas zonas rurais. Deste

<sup>16</sup> Alegadamente porque existe o "fundo de compensação" do Estado que corresponde a 1,5-3% do total de receitas anuais, e é transferido para as autarquias locais de acordo com uma fórmula baseada em quatro critérios: área, população, nível de desenvolvimento e sucesso na cobrança dos impostos locais.

<sup>17</sup> A população participa produzindo tijolos, na gestão dos fontenários de água e ligação entre a escola ea comunidade.

as obrigações  
administrativas  
e fiscais das  
Municípios  
e as divisões  
de explora-  
rada  
n hi em kndi  
mento em  
o pto local  
Município local

modo de acordo com o PNUD, Moçambique integra o grupo dos países menos desenvolvidos e é muitas vezes referido como o país mais pobre do mundo a julgar pelos indicadores económicos.<sup>18</sup>

Assim sendo, o estado é um actor incontornável na busca mecanismos e recursos para a redução da pobreza, desenvolvimento social e económico, devendo este interagir com outros actores sociais. As instituições públicas deverão reforçar-se para que sejam mais abertas, próximas e servidoras dos cidadãos, sendo capazes de efectuar acções descentralizadas.<sup>19</sup>

Sendo a redução da pobreza um dos principais objectivos do Governo de Moçambique a todos níveis, *a descentralização e o desenvolvimento rural* tem sido apregoadas como algumas estratégias para alcançar este fim. Todavia, a descentralização que é tida como a devolução de recursos, tarefas e poder de decisão para os órgãos de governo local com vista a criar espaços para pessoas e organizações da sociedade civil participarem activamente no processo de desenvolvimento e acrescer a capacidade de resposta das instituições do governo, levanta outro problema: o papel dos novos órgãos autónomos de poder local na redução da pobreza não se encontra bem definido, como vimos no caso entre o município de Moatize e a Administração do Distrito, visto não existir uma clarificação de tarefas nem divisão de mandatos entre os níveis municipal e distrital: nas autarquias as autoridades distritais e os órgãos locais autónomos coabitam sem que haja uma clara definição dos respectivos mandatos e hierarquia.

Coexistem deste modo vários modos de governação nomeadamente: o aparelho central do Estado que é muito centralizado, altamente burocrático e tecnocrático, com demasiados funcionários e os leais governos provinciais; a seguir os órgãos locais do Estado tais como administração distrital e outras estruturas administrativas abaixo desta; depois temos os recém-criados municípios e por fim as formas africanas de governo e organização social, na sua maioria fora ou à margem do Estado.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> PNUD (1998)

<sup>19</sup> PARPA. 2001-2005

Outro problema mais grave das novas autarquias, como neste caso a do Moatize, é a falta de capacidade humana, material e financeira, dificultando o desenvolvimento local e acabando por se tornar um círculo vicioso, daí que as autoridades locais deveriam mobilizar recursos locais com vista a acrescer as suas capacidades para promover o desenvolvimento económico local.

Em suma, pode-se dizer que ainda não é uma realidade a ligação explícita entre as políticas de descentralização e a redução da pobreza como é o caso do Parpa que na sua essência não abre espaços para a participação dos Municípios no contexto da redução da pobreza, fazendo uma abordagem á nível Distrital e dos Governos Provinciais, portanto ignora a relevância dos Municípios, por outro lado as políticas elaboradas pelo Governo partem do princípio de que ao promover o desenvolvimento económico regional, o sector público terá automaticamente mais recursos para responder as necessidades locais. O processo de Descentralização é ainda de cariz teórico, num processo *top-down* (de cima para baixo) na medida em que houve pouca consulta à sociedade civil durante a fase de definição e aprovação do quadro legal e institucional da descentralização, razão pela qual alguns municípios como este caso presente o do Moatize, recorre as Organizações Não Governamentais pois que estas (tanto nacionais como estrangeiras) adquiriram um grande conhecimento sobre as comunidades locais e assumem tarefas de prestação de serviços, devido a falta de capacidade ou ausência total da administração pública.

Então, as políticas existentes no município de Moatize com vista a reduzir a pobreza são essencialmente implementadas pela Administração Distrital (e as suas direcções distritais), elaboradas pelo governo central num contexto de Desenvolvmneto Rural, e por algumas Organizações Não Governamentais no contexto de emergências sociais e económicas.

As evidências empíricas fazem-nos chegar à conclusão da não existência de políticas elaboradas pelo município no contexto da redução da pobreza, baseando este as suas acções no manifesto político das eleições de 1998 e na "boa vontade" de algumas organizações não governamentais. Uma das principais razões deste facto é a falta de uma clara separação das

---

<sup>20</sup> Iina Soiri :1999

tarefas entre o Conselho Municipal e a Administração Distrital e também a falta de recursos humanos, materiais e financeiros.

Por fim pode-se chegar a conclusão que existe um total desconhecimento pelo Município, de algumas políticas e programas já elaborados pelo Estado no seus vários órgãos de execução , como é o caso do próprio Parpa que faz uma abordagem mais incisiva sobre a pobreza e funciona como plano de acção para a redução da mesma.

### *5.3 Recomendações*

O Município de Moatize tem por um lado aspectos que bem explorados poderiam contribuir para a melhoria de vida dos seus habitantes como é o caso da indústria mineira e da linha ferroviária que deixaram de funcionar. Com a linha ferroviária, Moatize poderia ser um centro de trocas comerciais naquela região, visto que liga Tete à província de Sofala. Por outro lado o Município tem mais recursos (próprios e transferidos) do que o Distrito, daí que a base financeira tem de ser organizada e usada em prol do combate à pobreza.<sup>21</sup>

Outra vantagem que deria ser explorada pelo município, são as facilidades que os comerciantes locais tem de cruzar a fronteira para o Malawi donde o município teria proveitos valiosos. Todavia, isto depende principalmente do sistema de créditos<sup>22</sup>, isto é, os circuitos de créditos quer para o comércio formal ou informal deveriam ser mais desencadeados .

Também em relação à exploração agrícola, segundo as informações recolhidas na Administração do Distrito, as acções de redução da pobreza tem um caracter de desenvolvimento rural, daí que é necessario promover serviços financeiros à iniciativas de desenvolvimento da actividade agrícola, com vista a fomentar a comercialização dos produtos agrícolas e o desenvolvimento da própria agricultura .

---

<sup>21</sup> O município comporta-se como se fosse uma mulher grávida que espera pela parteira para definir o sexo do bebé e realizar o parto.

No que concerne à participação da comunidade, esta deve ser mais efectiva, fortalecendo as organizações de base comunitária e promovendo a comunicação horizontal para se auscultar sistematicamente a população sobre os problemas existentes e as acções específicas para resolve-los.

O governo central deve dar alguma ênfase à participação da comunidade, consultando-a à quando da elaboração dos planos de acção e procurar divulga-los mais à nível dos órgãos de poder local como os municípios, as associações de amigos e naturais e até aos poderes tradicionais e em especial o Ministério do Plano e Finanças deve procurar inserir a componente municipal nas suas políticas de redução da pobreza.

---

<sup>22</sup> Alguns entrevistados disseram não haver dinheiro para começar (ou continuar) com a actividade comercial

**BIBLIOGRAFIA**

ABRAHAMSSON, H. & NILSSON, A (1994); **Moçambique em Transição**, 1ª edição, CEEI-ISRI, Maputo, Moçambique.

ALVES, A.T. , COSSA, B.R.(1998) .**Guia das Autarquias Locais**. MAE. Direcção Nacional de Administração Local. Projecto de Descentralização Democrática (PDD), Maputo

BIROU, A. (1982); **Dicionário de Ciências Sociais**, publicações Dom Quixote, Lisboa, Portugal.

BOLETIM DA REPÚBLICA, 2º Suplemento, I série nº 7, de 18 de Fevereiro de 1997.

CHAMBERS, R.(1983); **Rural Development: putting the last first**, Longman Inc, New York , U.S

CHIAVENATTO, I.(1993). **Teoria Geral da Administração: Abordagens prescritivas e normativas da Administração**. Mc Graw Hill, Brasil.

CHICHAVA, J.A.(1997); **Participação Comunitária e Desenvolvimento: O caso dos Grupos Dinamizadores em Moçambique**, MLGraphics, Maputo, Moçambique

**Folhas Informativas dos 33 Municípios**. República de Moçambique, Ministério de Administração Estatal, Abril de 1998

GDM (Governo de Moçambique),(1995); **Programa Quinquenal do Governo 1995-1999**, Boletim da República , 4º suplemento, I série, nº18, 84(22)-84(43).

· **Glossário de Termos Sobre a Pobreza e Segurança Alimentar**, ( Fevereiro 2000); MPF , Maputo.

Governo de Moçambique. **The Poverty Reduction Strategies for Mozambique**. Ministério do Plano e Finanças. Unidade de Alívio à Pobreza, Abril de 1996.

HANLON, J (1997). **Guia Básico Sobre as Autarquias Locais**. Maputo, Ministério da Administração Estatal e AWEPA.

**Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta (2000-2004)**, Ministério do Plano e Finanças (1999), Maputo.

**Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta (2001-2005)**, 3º Draft (19/02/2001), Ministério do Plano e Finanças, Maputo

PNUD (1998) **Relatório Nacional de Desenvolvimento**, Maputo.

**Relatório Nacional Sobre Desenvolvimento Social 1995-1998**, Maputo (Julho/1999).

República de Moçambique (1998). **O Pacote Autárquico**, Brochura I ell. Ministério da Administração Estatal: Imprensa Nacional de Moçambique.

SOIRI, I.(1999) ; **Moçambique: apender a caminhar com uma bengala emprestada?**  
**Ligações entre a descentralização e alívio à pobreza**, Documento de reflexão nr 13?  
ECDPM

## INDICE

INTRODUÇÃO-----	Pag. 1
CAPITULO I	
1.CONTEXTUALIZAÇÃO-----	2
1.1. Da criação das autarquias e minicipios-----	2
1.2. Da pobreza absoluta às políticas do governo no âmbito da sua erradicação-----	5
1.3. Políticas do governo no âmbito da erradicação da pobreza-----	7
+CAPITULO II	
2. RELEVÂNCIA, OBJECTO E OBJECTIVO DO ESTUDO-----	10
2.1. Relevância do estudo em Admnistração Pública-----	10
2.2. Objecto do estudo-----	10
2.3.Objectivo do estudo-----	11
2.3.1. Objectivo Geral-----	11
2.3.2. Objectivos especificos-----	12
2.4. Hipóteses-----	12
2.5 . Metodologia-----	13
CAPITULO III	
3 .ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL-----	14
3.1. Enquadramento Teórico-----	14
3.2.Definição de conceitos-----	18
CAPITULO IV	
4.RESULTADOS DO TRABALHO DE CAMPO E ANÁLISE DOS DADOS-----	19
4.1. Descrição geral do Municipio de Moatize-----	20
* 4.2. Dos constringimentos às acções para resolve-los-----	20✓
* 4.3. Acções realizadas pela Administração Distrital-----	23✓
CAPITULO V	
5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES-----	27
* 5.1.Dos resultados do trabalho de campo e verificação das hipóteses-----	27
* 5.2.Conclusão Geral-----	28
5.3. Recomendações-----	29
BIBLIOGRAFIA-----	33