

AP-17  
2001



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE  
UNIDADE DE FORMAÇÃO E INVESTIGAÇÃO EM CIÊNCIAS  
SOCIAIS (UFICS)  
ISA

**O Impacto da Descentralização na Articulação Entre o Governo  
Central e as Autarquias Locais**

***- O Caso da Coordenação dos Projectos de Desenvolvimento Industrial Entre  
o Governo Central, o Município da Matola e as Empresas***

**Trabalho de Tese de Licenciatura em Administração Pública**

**Coordenador:** Prof. Dr. Bernhard Weimer  
**Supervisor:** Dr. Carlos Manuel  
**Co-Supervisor:** Dr. Nuno Maposse  
**Autor:** CUMBE, Marrengane Leonardo

U.E.M. - UFICS	
R. E.	4590
DATA	20 / 07 / 05
AQUISIÇÃO	Oferta
COTA	AP-17

Maputo, 12 de Junho de 2001

## Índice

Dedicatória.....	ii
Agradecimentos.....	iii
Lista de abreviaturas usadas.....	iv
Resumo.....	v
1. Introdução.....	1
2. Contextualização.....	2
2.1 Pergunta de partida.....	4
3. O estudo.....	5
3.1 Objecto de estudo.....	5
3.2 Justificação da escolha do tema.....	5
3.3 Relevância do tema no contexto da Administração Pública.....	6
3.4 Objectivo do estudo.....	7
3.4.1 Objectivo geral.....	7
3.4.2 Objectivo específico.....	7
3.5 Delimitação.....	7
3.6 Esboço do problema.....	8
3.7 Hipótese de trabalho.....	10
3.8 Definição dos principais conceitos e do quadro teórico a adoptar.....	11
3.9 Metodologia.....	16
3.9.1 Pesquisa bibliográfica.....	16
3.9.2 Trabalho de campo.....	16
3.10 Breve descrição do local do estudo.....	17
4. A pesquisa.....	18
4.1 Introdução.....	18
4.2 Resultados.....	19
4.2.1 Resultados parciais.....	19
4.2.2 Descentralização e coordenação dos projectos de desenvolvimento industrial na óptica dos órgãos do governo central.....	19
4.2.3 Descentralização e coordenação dos projectos de desenvolvimento industrial na óptica do Conselho Municipal da Matola.....	24
4.2.4 Descentralização e coordenação dos projectos de desenvolvimento industrial na óptica das empresas industriais.....	28
4.3 Conclusões gerais.....	31
4.4 Verificação das hipóteses.....	32
5. Recomendações.....	34
ANEXOS	
Anexo 1: Lista do pessoal entrevistado.....	I
Anexo 2: Guiões de entrevistas.....	III
Anexo 3: Glossário.....	IX
Anexo 4: Bibliografia.....	X

*TEMA:*

*O Impacto da Descentralização na Articulação Entre o  
Governo Central e as Autarquias Locais*

*- O Caso da Coordenação dos Projectos de Desenvolvimento  
Industrial Entre o Governo Central, o Município da Matola e as  
Empresas*

***Declaração de Honra***

Declaro pela minha honra, que esta dissertação é da minha inteira autoria e responsabilidade, e nunca foi antes apresentada por nenhuma pessoa e/ou instituição, para quaisquer propósitos. As fontes consultadas estão devidamente indicadas e eventuais evidências em contrário, resultarão de mera coincidência.



\_\_\_\_\_  
(Marrengane Leonardo Cumbe)

Maputo, 12 de Junho de 2001

*Dedicatória*

Aos meus pais, Leonardo e Helena, e a meu tio, António, que graças à sua visão, motivação e incessante apoio moral e material, tornaram possível a minha formação.

## *Agradecimentos*

Ao Dr. Carlos Manuel, meu Supervisor, que com ele aprendi o *be- â- bâ* da Administração, e apesar das suas inúmeras funções, me orientou incansavelmente na elaboração desta tese.

Ao Coordenador, o Prof. Weimer, e a todos os meus professores, pelos seus valiosíssimos *inputs* ao longo do curso, e que hoje, corporizam o meu *background*.

Ao Dr. Maposse, meu Co- Supervisor pelas suas observações e conselhos, e a todos os indivíduos e instituições que directa ou indirectamente, contribuíram para a concretização desta tese.

Aos meus amigos Luís, Mário, Daniel, Chica, e aos meus colegas, Aurélio,<sup>1</sup> Alberto, Nobre e Carlos, com quem juntos partilhamos os momentos mais difíceis, as ansiedades e as esperanças.

À Fifi, pelo encorajamento, carinho e compreensão, nos derradeiros e tensos momentos do curso.

A todos estes, todas as palavras são inexpressivas para exprimir os meus profundos agradecimentos.

*Lista das abreviaturas usadas*

**CMM**- Conselho Municipal da Matola

**CPI** - Centro de Promoção de Investimentos

**MAE** – Ministério da Administração Estatal

**MIC** – Ministério da Indústria e Comércio

**MICOA** – Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental

**PCMM** - Presidente do Conselho Municipal da Matola

**PAMM** – Presidente da Assembleia Municipal da Matola

**ZFI** – Zona Franca Industrial

## *Resumo*

Este estudo analisa a problemática da articulação no processo de descentralização, entre o governo central e as autarquias locais, tomando como exemplo, a coordenação dos projectos de desenvolvimento industrial entre o governo central, o município da Matola e as empresas do ramo industrial.

Os objectivos do estudo, não são somente a descrição problematizada e crítica do processo de coordenação dos projectos de desenvolvimento industrial, entre os três *stakeholders* aqui considerados, e no âmbito da descentralização, mas também propor mecanismos que podem imprimir maior eficiência no processo.

A principal hipótese de estudo em torno da qual se desenrola o estudo, é de que o facto do município da Matola (campo de estudo), constituir o maior parque industrial do país, que o coloca na convergência de diversos interesses nacionais e internacionais, marginaliza o município do processo coordenativo e negocial dos projectos de desenvolvimento industrial que se erguem no seu espaço sócio-cultural e físico.

O quadro teórico adoptado, é da descentralização na perspectiva do desenvolvimento, por ser aquele que permite uma melhor focalização das questões de eficiência e eficácia, no entanto, possíveis se houver maior coordenação, entre os entes descentralizados.

As conclusões tiradas, são de que não há coordenação nem negociação dos projectos de desenvolvimento industrial com o município da Matola, no entanto, a concentração do poder decisório nas instituições do governo central, não significa que estas assegurem maior eficiência na tramitação dos projectos.

Apresentamos como proposta principal com vista ao alcance de maior eficiência, a criação de um órgão integrado representando todas as partes envolvidas e interessadas no projecto. Este órgão seria o verdadeiro órgão coordenador, através de mecanismos de partilha e intercâmbio de informação e decisões.



## *1. Introdução*

O presente trabalho foi concebido como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Licenciatura em Administração Pública, na Unidade de Formação e Investigação em Ciências Sociais (UFICS), da Universidade Eduardo Mondlane.

O assunto que se desenvolve cinge-se sobre uma política pública: O Impacto da Descentralização na Articulação Entre o Governo Central e as Autarquias Locais, tomando como exemplo o caso da coordenação dos projectos de desenvolvimento industrial entre o Governo central, o município da Matola e as empresas do sector privado. Concebemos como projectos de desenvolvimento industrial todos os empreendimentos fabris destinados à transformação de matéria- prima em produtos.

O tema torna-se relevante na fase actual da evolução da vida social, política e económica do país, particularmente no processo da reforma do estado, que inclui a descentralização em todas as suas modalidades. Hoje é quase um paradigma dominante no pensamento político e económico que a descentralização incrementa a eficiência e a eficácia administrativa, a democratização, a participação e o desenvolvimento. Temos como prova, a grande produção literária sobre descentralização e governação local. Entretanto, pouca há porém, que se dedique especificamente à análise da coordenação entre os governos central e local e os agentes económicos, com vista à promoção do desenvolvimento.

Há duas grandes perspectivas (não exclusivas), sob as quais se pode estudar a descentralização: a política e a económica ou de desenvolvimento. Este estudo, dá maior ênfase a esta última perspectiva, por ser aquela que permite focalizar melhor as questões de eficiência e eficácia na coordenação.

A escolha do município da Matola, deve-se fundamentalmente pelo facto de constituir o maior parque industrial do país, com mais de 500 unidades industriais<sup>1</sup>, e ainda, situar-se ao longo do corredor de desenvolvimento de Maputo, e ser adjacente à futura zona franca industrial de Beluluane, onde sita a Mozal.

O corpo do trabalho, pode se subdividir em quatro partes principais: a introdução e a contextualização sobre o assunto e o campo de estudo em questão; o estudo, que compreende os objectivos, a problemática, delimitação, enquadramento teórico, as

---

<sup>1</sup> Vide MAE (1998), "Folha Informativa dos 33 Municípios", pp 22.

hipóteses e a metodologia empregue. A 3ª parte é dedicada ao trabalho de campo e aos seus resultados. Em seguida, apresentam-se as conclusões e recomendações. Por fim, apresentam-se os anexos e a bibliografia consultada.

## 2. Contextualização

Neste ponto, vamos proceder a uma breve contextualização histórica da administração em Moçambique, com vista a perceber o legado histórico do porquê é que as coisas são assim.

Moçambique, a exemplo dos outros países Africanos, assumiu a actual configuração territorial nos finais do século XIX, aquando da ocupação colonial Portuguesa. Desde então, iniciou-se a montagem da máquina administrativa colonial.

A enorme extensão territorial do país, dificultava um controlo efectivo por parte das autoridades coloniais. Por consequência, a autoridade ao nível local era exercida por chefes locais<sup>2</sup>, segundo KUMANGA (1999:33), não obstante o regime Português ter sido do tipo autoritário, o que se reflectia directamente na forte centralização da administração das suas colónias<sup>3</sup>.

Em 1975, Moçambique tornou-se num estado soberano com a proclamação da sua independência. Com esta, várias alterações foram operadas na estrutura sócio- económica e política do país, sem contudo terem sido profundas na estrutura administrativa. A estrutura essencialmente centralizada persistiu após a independência por várias razões, entre as quais:

- a: A necessidade de implantar as estruturas de um estado independente;
- b: O modelo institucional influenciado pelo quadro ideológico vigente na altura;
- c: A perspectiva de promover um desenvolvimento rápido para arrancar o país do estado de subdesenvolvimento que implica uma forte direcção do processo; e
- d: A gritante carência de quadros e a dificuldade de manter serviços em funcionamento, segundo observa MONTEIRO (1990:2/3).

<sup>2</sup> Para mais detalhes, vide KUMANGA, Martins M. (1999) "Strengthening Local Governance Through Decentralisation in Mozambique". (A Research Report Submitted to the Faculty of Management, University of the Witwatersrand, in Partial Fulfilment of the Requirements For The Degree of Master of Management in the Field Of Public And Development Management). A tradução é minha.

<sup>3</sup> Vide MAZULA, A. *et al* (1998), KUMANGA, M. M. (1999) e MACAMO, F. R. (1996).

Foi pois, com vista ao alcance destes objectivos, e sob a ideologia marxista, que o novo Governo optou por um sistema de estado e centralizou fortemente o processo de tomada de decisões para níveis nunca antes atingidos pelo regime colonial, segundo conclui KUMANGA (1990:39).

Com efeito, houve tentativas de abolir as autoridades tradicionais, e foram igualmente dissolvidas as relativamente autónomas câmaras municipais e criado um novo sistema unificado e centralizado de administração. Foram em substituição das antigas estruturas administrativas locais, instituídas as Assembleias do Povo e os respectivos Conselhos Executivos de cidade e de distrito, segundo MACAMO (1996:17). Foram também criados os secretários de grupos dinamizadores, que se encarregavam de algumas questões correntes da administração a nível local, nomeadamente dos bairros, aldeias, localidades, etc. Estes órgãos de administração local eram nomeados, e eram por excelência, órgãos do estado, pois eram entidades de direito público com a mesma personalidade jurídica da do estado, sem autonomia administrativa, financeira nem patrimonial. Neste contexto, as relações que se estabeleceram entre o estado e os órgãos locais foram de completa subordinação hierárquica destes aos órgãos centrais do estado, como observa MACAMO (1996:17).

Em 1983, realizou-se o IV congresso da Frelimo, na qual pela primeira vez se reconheceu oficialmente e publicamente que o sistema administrativo estava excessivamente centralizado, de acordo com MAZULA *et al* (1998:15). Em outros termos, isto significou o reconhecimento de que o estado centralizado estava em crise e impunha-se necessário descentralizá-lo. Porém, estava-se neste período, no apogeu da guerra civil, que restringia a extensão territorial da administração governamental.

Em 1987, introduziu-se o programa de reestruturação económica (PRE), que pretendia fazer face à crescente crise económica que o país vivia. O PRE viria a impulsionar uma das formas de descentralização, com a privatização massiva de grande parte do tecido empresarial estatal.

Em 1990, houve uma importante revisão constitucional que alterou o regime político-económico até então vigente, pela introdução de elementos democratizantes. A nova constituição, no seu capítulo IX do Título III, consagra o princípio da descentralização através da institucionalização de órgãos locais eleitos por residentes numa determinada

área territorial, com competência e poder de decisão próprios, compostos por órgãos representativos e órgãos executivos perante estes responsáveis, de acordo com MONTEIRO (1997 PP?). Entretanto, um título específico sobre o poder local só seria introduzido na constituição seis anos mais tarde, pela lei n.º 9/96.

Esta seria a aurora do longo processo da reforma administrativa que ganhou significativa substância com a aprovação do “pacote” autárquico em 1997. Com efeito, foi esta legislação que criou as primeiras autarquias locais<sup>4</sup>, e conseqüente realização das primeiras eleições autárquicas em Junho de 1998, na sequência das quais, Matola tornou-se num município<sup>5</sup>.

A análise deste percurso histórico, conduz -nos também à conclusão de que a tradição e a cultura administrativas de Moçambique, foram forjadas no sentido da centralização. De igual modo, solidificaram-se processos e mecanismos de coordenação no âmbito de um sistema centralizado de tomada de decisões, que deviam obviamente sofrer alterações com o processo da descentralização. É portanto, em torno do impacto desta transição que reside o objecto de estudo deste trabalho.

## ***2.1 Pergunta de partida***

Como é que se processa a coordenação dos projectos de desenvolvimento industrial entre o Governo central, o município da Matola, e as empresas, no quadro da descentralização?

---

<sup>4</sup> Autarquias locais 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”, segundo estabelece a constituição no seu artigo 189. conceito que é retomada no artigo 1 da lei nº2/97).

<sup>5</sup> Município e povoação são os dois tipos de classificação das autarquias locais, conforme dispõem os artigos 190 da constituição e 2 da lei das autarquias locais, que é a lei 2/97, de 18 de Fevereiro. In HANLON.

### **3. O estudo**

#### **3.1 Objecto de estudo**

- A coordenação dos projectos de desenvolvimento industrial entre o Governo central, o município da Matola e as empresas, os seus mecanismos e processos, o impacto da descentralização, e a análise da sua eficiência e eficácia.

#### **3.2 Justificação da escolha do tema**

A principal motivação pela escolha deste tema, deve-se ao facto de Moçambique estar envolvido num processo de reforma do estado, em que um dos principais instrumentos é a descentralização.

Vários são os estudiosos e organismos internacionais que consideram a descentralização, nos seus diversos graus como uma das melhores formas de organização administrativa com vista ao desenvolvimento equilibrado e participativo, de acordo com GUAMBE & LOUREIRO (1997:10).

Entretanto, tem sido frequentemente indicados pelos agentes económicos como áreas -problema em matéria dos procedimentos, entre outros, a obtenção de licença para o exercício de uma actividade empresarial, quer nas áreas do investimento, comércio, indústria, turismo, pescas, comunicações, construções, etc., de acordo com DA GRAÇA (1996:17). Portanto, uma eficiente e eficaz coordenação inter- institucional e inter- governamental, que harmonizaria os objectivos e interesses de ambas as partes, seria determinante para a flexibilização dos procedimentos administrativos, constituindo um dos elementos encorajadores de acções empreendedoras.

O autor espera com este estudo, poder fornecer fundamentalmente dois contributos, ambos de carácter teórico:

- O primeiro consistirá na análise descritiva e crítica dos mecanismos e processos correntes de coordenação dos projectos de desenvolvimento industrial entre o Governo central, o município da Matola e as empresas, enquanto agentes económicos;

- O segundo contributo serão as recomendações fornecidas com vista ao aprimoramento, isto é, à eficiência e eficácia dos actuais mecanismos e processos de coordenação.

### *3.3 Relevância do tema no contexto da Administração Pública*

Administrar é um processo e como tal, consiste num conjunto de actividades inter-relacionadas. Em outros termos, administrar requer uma coordenação de acções entre diversos sectores ou instituições diferentes.

A administração e a administração pública em particular, contém uma estrutura de actividades geralmente designadas por processos da administração. Uma das estruturas mais reconhecidas no campo da administração pública é a elaborada por Luther Gulick<sup>6</sup> cuja sigla é POSDCORB- correspondentes a planeamento, organização, recrutamento de pessoal, direcção, coordenação, relatório e orçamento. Deste modo, a coordenação afigura-se como uma das actividades centrais e sensíveis da administração.

A coordenação está intrinsecamente ligada á negociação e comunicação. Antes de realizar qualquer actividade, as pessoas necessitam saber claramente o que vão fazer. Este é um dos pontos de partida para a funcionalidade de qualquer organização. Um dos grandes problemas que tem afectado a eficiência e eficácia das organizações públicas é a imprecisão das normas e procedimentos, bem como legislação com objectivos confusos, além de decisões judiciais ambíguas, ou de acontecimentos imprevistos que não tenham sido levados em conta aquando do estabelecimento das normas procedimentares, de acordo com GRAHAM & HAYS (1994:266).

A elaboração e implementação dos planos de desenvolvimento em geral, é complexa e impõe a necessidade de consensos. Por outro lado, os actores politicos deste processo podem assumir rumos imprevistos. Isto tudo pode desencadear caos nas comunicações e consequentemente inviabilizar qualquer coordenação eficaz, os custos dessas falhas nas comunicações e na coordenação podem ser bastante caros uma vez que acabam por interferir negativamente na administração. GRAHAM & HAYS (1994:40), observam igualmente que "frequentemente se atribuem à falta de coordenação o desperdício e a ineficiência governamentais". STONER & FREEMAN (1985:237), por sua vez, afirmam que sem coordenação as pessoas e os departamentos perdem a visão de seus papeis dentro

---

<sup>6</sup> Luther Gulick é um dos mais conceituados autores sobre teoria e prática da administração pública. citado por GRAHAM, Cole Blease & HAYS, Steven W. (1994). "Para Administrar a Organização Pública". Jorge Zahar Editor. Rio de Janeiro.

da organização e são tentadas a buscar seus próprios interesses pessoais, frequentemente às expensas dos objectivos organizacionais. É pois, de suma importância o desenho de políticas públicas, como a da reforma dos órgãos de estado, que prevê mecanismos de articulação ou coordenação entre diferentes *stakeholders* no processo de desenvolvimento.

Fica deste modo, sumariamente fundamentada a relevância do estudo da coordenação para a administração pública.

### ***3.4 Objectivos do estudo***

#### ***3.4.1 Objectivo geral***

- Analisar o impacto que a descentralização exerce na coordenação dos projectos de desenvolvimento entre os municípios e o governo central.

#### ***3.4.2 Objectivos específicos***

1. Analisar os mecanismos e processos de coordenação dos projectos de desenvolvimento industrial, entre os órgãos de tutela (enquanto representantes do governo central), o município da Matola e as empresas.
2. Analisar as diferenças comparativas das formas de coordenação entre os períodos pré e pós municipalização da Matola;
3. Analisar a eficiência e eficácia dos actuais mecanismos e processos de coordenação, e
4. Propor formas de coordenação mais eficazes e eficientes e que se adequem ao princípio da autonomia municipal.

### ***3.5 Delimitação***

Este estudo circunscreve-se à análise dos processos e mecanismos de coordenação entre os Governos central e local, a exemplo da Matola, através dos projectos de desenvolvimento industrial.

Será alvo de análise, não só o *modus operandi* dos processos de coordenação, como também, os factores facilitadores ou constrangedores da coordenação destes projectos, com vista a avaliar a sua eficiência e eficácia.

Está portanto, evidente que o principal foco espacial deste estudo é o município da Matola, devendo o mesmo se limitar obviamente, ao período da municipalização desta região, que data desde 1998.

A escolha do município da Matola, deve-se fundamentalmente ao facto de ser o município que alberga o maior parque industrial do país já desde a era colonial, e continuar ainda a ser palco de grandes projecções industriais.

Por outro lado, a opção pela coordenação no processo da devolução, em detrimento de outros temas, é condicionado pela exiguidade de diversos recursos como tempo, financeiros, acessibilidade das fontes, entre outros.

### ***3.6 Esboço do problema***

A problemática deste estudo, evolui a partir da consideração de que o processo de centralização criou uma cultura de dependência e inibiu a emergência de iniciativas locais, segundo KUMANGA (1990:43). Isto se explica porque todas as decisões eram tomadas a nível central e transmitidas para níveis inferiores.

No relacionamento entre o estado e as autarquias locais, este preserva o seu papel em autarquias com grandes projectos de desenvolvimento, de acordo com HANLON (1997:17).

Isto resulta em que hoje, já em pleno processo de descentralização, o cenário continue quase o mesmo, porque o município da Matola alberga o maior parque industrial do país, o que significa que grande parte desse parque é de interesse nacional e até, internacional.

Entretanto, a mesma legislação indefine os critérios de classificação em “grandes projectos de desenvolvimento”, de competência central, dos de competência local. Isto significa que o estado ainda preserva o poder decisório sobre os grandes projectos de desenvolvimento industrial na Matola.

Por outro lado, a legislação autárquica indefine também os mecanismos e processos de coordenação dos projectos de desenvolvimento entre os principais *stakeholders*: os governos central e locais e as empresas.

Na prática, esta omissão traduz-se na marginalização das autarquias locais do processo decisório, reduzindo-as a meros receptáculos passivamente “cúmplices” aos projectos de desenvolvimento que evoluem nos seus espaços sócio-culturais e físicos.

Ora, quais são os mecanismos que asseguram a coordenação, expressão e a preservação dos interesses locais municipais, enquanto espaço social, cultural e físico específicos sobre o qual o Governo central preserva o seu papel nos grandes projectos de desenvolvimento?

O relacionamento entre o estado e as autarquias locais traduzido na tutela administrativa tem como objectivo fiscalizar as actividades administrativas do órgão tutelado (autarquia local), a fim de assegurar o mérito, a oportunidade e a legalidade dos actos administrativos desta, (MACAMO, 1996:19)<sup>7</sup>. A questão da coordenação dos projectos de desenvolvimento em geral, transcende os órgãos e o papel da tutela administrativa, o que confere maior relevo ao questionamento destes mecanismos.

A coordenação é uma questão muito complicada que faz apelo a vários meios, de acordo com MINTZBERG (1995:20). Este autor identifica cinco mecanismos fundamentais pelos quais as organizações coordenam o seu trabalho, nomeadamente:

- O ajustamento mútuo, a supervisão directa, e a standardização dos processos de trabalho, dos resultados e das qualificações<sup>8</sup>.

No entanto, segundo observa o mesmo autor, estes mecanismos não são estanques, e de facto, a maioria das organizações utiliza uma mistura dos cinco mecanismos, em diversos graus, (Idem 1995:26).

As organizações para melhorar a sua coordenação, criam mecanismos de ligação que podem ser incorporados na estrutura formal. Quando a coordenação entre duas unidades requer contactos muito intensos, a organização pode criar um cargo de ligação, grupos de trabalho, comités permanentes ou quadros integradores<sup>9</sup>, (Idem 1995:187-190).

Esta breve descrição dos mecanismos e processos de coordenação<sup>10</sup>, é fundamental para a percepção de quais deles ou eventualmente outros, são empregues na coordenação

<sup>7</sup> O artigo 194 da constituição consagra o mesmo.

<sup>8</sup> Para mais detalhes vide MINTZBERG, Henry (1995) (op cit).

<sup>9</sup> para mais detalhes, vide MINTZBERG, Henry (1995) (op cit).

<sup>10</sup> Segundo a tipologia de Mintzberg.



dos projectos de desenvolvimento industrial entre o Governo central, o município da Matola, e as empresas industriais.

Continuarão esses mecanismos e processos semelhantes aos do período pré autarcização caracterizados pela centralização ou haverá alguma mudança por força da descentralização, no sentido de permitir a expressão dos interesses locais?

### ***3.7 Hipótese de trabalho***

O município da Matola alberga o maior parque industrial de Moçambique, o que o coloca no cruzamento de diversos interesses nacionais e ultranacionais. Esta situação, marginaliza o governo municipal da coordenação e negociação dos projectos de desenvolvimento industrial com o Governo central e as grandes empresas intervenientes neste sector. Esta é a hipótese central que guia este estudo.

Seria também interessante analisar esta problemática assumindo como hipóteses explicativas principais da fraca capacidade coordenativa e negocial das autarquias locais, a imperiosidade legal de ratificação do plano de desenvolvimento e do orçamento municipais pelos órgãos de tutela e a manutenção do papel do Governo central nas autarquias com grandes projectos de desenvolvimento<sup>11</sup>; o facto de as transferências intra- governamentais correntes (subvenções), constituírem uma fonte muito importante do financiamento dos municípios; a falta de autonomia financeira; a inércia do modelo antigo centralizado; e a actual uniformidade política das lideranças municipais com o partido que exerce a governação nacional que as submete à disciplina partidária; a situação da pobreza, são factores que presentemente influenciam a coordenação e negociação dos projectos de desenvolvimento entre o Governo central, os governos locais e os agentes económicos.

---

<sup>11</sup> Vide art. N.º6, da lei n.º7/97, de 31 de Maio de 1997, In HANLON (1997:17).

### ***3.8 Definição dos principais conceitos e do quadro teórico a adoptar***

O maior problema dos conceitos é a sua situação contingencial, isto é, os conceitos podem ter significações variadas dependendo de múltiplos factores. MASALILA (In LUNDIN & MACHAVA, 1996:13), por exemplo, observa que "...a descentralização é um conceito que tem vindo a receber definições e justificativas diferentes na literatura, com pontos diferentes de ênfase e incidência. Os detalhes tendem a mudar tanto no tempo como no espaço". Este autor, acrescenta ainda que "as razões de tais mudanças deviam ser entendidas como reflexo do conceito não ser uma constante que se atinge de uma vez para sempre, mas sim como um processo. É necessário perceber que a descentralização é um meio e não um fim". (Iden, 1996:13).

Masalila, observa ainda que são várias as razões para a adopção da descentralização, "há razões políticas e as de ordem do próprio desenvolvimento". (Iden, 1996:13). Por sua vez, GUAMBE<sup>12</sup> (1997:26), aponta que pela diversidade dos contextos sociais da sua formulação, múltiplos são os alcances das explicações dadas sobre a descentralização, reconhecendo-se, em quase todas, a sua natureza essencialmente política".

Apesar dessa "natureza essencialmente política" da descentralização, referida por Guambe, para o propósito deste estudo, dar-se-á ênfase à descentralização na perspectiva do desenvolvimento, por ser aquela que permite focalizar melhor as questões de eficácia e eficiência coordenativa dos projectos de desenvolvimento.

A literatura chama particular atenção à questão da coordenação no processo da descentralização. Conyers por exemplo, já escrevera que a descentralização requer algum tipo de maquinaria especial de implementação, incluindo um responsável específico pela coordenação e implementação, (CONYERS In DIE VALK & WEKWETE,1990). GUAMBE & WEIMER (1998:100), também observam que a problemática da coordenação entre os entes públicos descentralizados, neste caso específico, os municípios e o Governo central, assume particular relevância se tomarmos em consideração que a coordenação é a área onde a descentralização promove e coloca sérias dificuldades. Entretanto e paradoxalmente, o modelo vertical e centralizado de tomada de decisões é aquele que permite uma melhor coordenação. MINTZBERG (1995:210),

---

22. GUAMBE, J. M. (1997:23) . "O Processo de Descentralização Num Contexto Democrático em Moçambique.

afirma peremptoriamente que a centralização é o mecanismo mais forte de tomada de decisões dentro da organização<sup>13</sup>. MOTTA & PEREIRA (1988:94), também corroboram a asserção, observando que “em uma organização centralizada, o administrador de cúpula mantém todas as rédeas da empresa<sup>14</sup> em suas mãos”. Coordenar as actividades de cada departamento, de cada divisão da empresa, torna-se mais fácil do que em uma organização descentralizada, em que cada administrador de nível médio possui um certo grau de autonomia”. Estas asserções, conduzem-nos a concluir que quanto mais se descentraliza uma estrutura, mais difícil se torna a sua coordenação.

Esta abordagem sustenta a que defende que em algumas áreas é melhor centralizar, sob o pretexto de que as autarquias locais não possuem capacidade em termos de força de trabalho, finanças e gestão para realizar outras funções. Isto é a razão porque questões tais como realizar outras funções. Isto é a razão porque questões tais como pessoal, finanças e planificação em algumas instituições para programas de desenvolvimento, permanecem no centro. O Governo central tem sido igualmente relutante em descentralizar alguns dos recursos financeiros, impostos, receando perda de controlo sobre a base de rendimento para o Governo, e ter como consequência a sua política macro-económica “refém das políticas orçamentais locais” (G.E PETERSON, *A Idade Urbana*, Set. 1995), como observa MASALILA (In LUNDIN & MACHAVA, 1996:18). Esta corrente, defende a necessidade de prudência na atribuição de responsabilidades por projectos de desenvolvimento complexos às autoridades locais, porque lhes falta a inclinação, a sofisticação e a capacidade administrativa para implementá-las, de acordo com GUAMBE & WEIMER (1998:72).

No entanto, um estudo do Banco Mundial de 1987, referindo-se ao desenvolvimento rural, concluiu que quando os governos criam unidades de coordenação de nível superior, impedem o desenvolvimento da capacidade institucional em escalões inferiores de alimentar e executar o desenvolvimento (...). A devolução de poderes e recursos para os escalões inferiores melhorará ela própria, a capacidade a esses níveis, citação de GUAMBE & WEIMER (1998:82). Os mesmos autores, citam ainda BINSWANGER (1994), que também repara que a coordenação em escalões inferiores, em sistemas

---

<sup>13</sup> pode se conceber o estado como organização

<sup>14</sup> Pode-se traçar uma analogia entre empresa e governo.

políticos é geralmente menos complexa do que em escalões superiores e as instituições dos escalões inferiores sempre tem as iniciativas, a habilidade e especialmente a informação que permite atingir resultados positivos (Idem, 1998:1001/2).

MASALILA, referindo-se à experiência do Botswana, observa que uma das fraquezas do seu sistema de descentralização resulta de uma fraca coordenação, devido à natureza dos sectores descentralizados que prestam vassalagem aos ministérios de tutela, em vez de o fazerem para com as estruturas de coordenação a nível local, (Idem, 1998:17).

MATONGO<sup>15</sup>, afirma também em referência ao processo de descentralização no Zimbabwe, que (...) os ministérios do governo central continuam a considerar a si próprios como mais responsáveis e melhores actores na gestão e direcção do desenvolvimento local do que as comunidades locais. Os ministérios ainda querem comportar-se como no passado, fazendo as coisas para as pessoas e não facilitar as pessoas fazerem as coisas por si próprias, (In LUNDIN & MACHAVA, 1996:48).

A abordagem que vamos adoptar para este estudo, é a que defende a descentralização, mas sem que ela enfraqueça a capacidade e a necessidade de coordenação entre os diversos *stakeholders*, porque assumimos que a descentralização promove maior participação<sup>16</sup> nos projectos de desenvolvimento.

Partimos do pressuposto de que o país é um todo, daí que deve haver complementaridade, coordenação, colaboração mútua entre os governos (central e locais), a sociedade civil no geral, e as empresas em particular, a fim de promover maior participação, engajamento e mobilização de recursos para o desenvolvimento.

Corroboramos com as observações de MASALILA (In LUNDIN & MACHAVA, 1998:14), segundo o qual algumas das virtudes da descentralização na frente do desenvolvimento é de acelerar a expansão dos benefícios do crescimento e garantir a distribuição equitativa dos escassos recursos nacionais, uma vez que os beneficiários do desenvolvimento ficam envolvidos em todo o ciclo de planificação. Ainda segundo o mesmo autor, a descentralização permite uma melhor planificação das metas, dos recursos, e a mobilização dos recursos locais para aumentar os recursos nacionais. Masalila, afirma ainda que a descentralização permite uma resposta rápida e eficaz às

---

<sup>15</sup> MATONGO, A. D. "Governo Local e Descentralização no Zimbabwe. Um Breve Perfil" (In LUNDIN & MACHAVA, 1996)

<sup>16</sup> para o âmbito deste trabalho, não será discutido o conceito e as vantagens da participação.

necessidades das populações, oferece o sistema mais eficaz e económico de planeamento e gestão e permite uma rápida realização de projectos, uma vez que aos gestores locais é dada a possibilidade de tomar decisões, evitando (...) procedimentos burocráticos associados à centralização.

A descentralização é um processo amplo, complexo e multifacético. Com efeito, esta compreende quatro tipos segundo MAKUMBE (1998:8):

- Desconcentração, devolução, delegação e privatização<sup>17</sup>.

Apesar da multiplicidade referida dos conceitos de descentralização, nos circunscrevemos à de Rondinelli, segundo o qual a **descentralização** pode ser definida como a "transferência ou delegação de autoridade judicial e política para efeitos de planeamento, tomada de decisões e gestão de actividades públicas do governo central a suas agências, a organizações situadas no terreno de tais agências, unidades subordinadas do governo, empresas públicas semi- autónomas ou autoridades de desenvolvimento regional, governos autónomos ou organizações governamentais e não- governamentais." (RONDINELLI citado por MASALILA, In LUNDIN & MACHAVA, 1995:13). Este conceito, apresenta-se mais heurístico e exaustivo relativamente aos definidos por outros autores<sup>18</sup>.

É comum haver importantes disparidades conceituais entre descentralização, desconcentração e devolução. Definido o conceito de descentralização a adoptar, passamos também à definição dos outros dois conceitos aos quais nos circunscrevemos.

A desconcentração é como já foi afirmado, uma modalidade da descentralização, segundo RIVERO & WALINE, citados por CISTAC (1996:7). HYDEN (1983:85), citado por MAKUMBE (1998:8) afirma que a **desconcentração** é a transferência da autoridade adequada para a realização de funções específicas dos ministérios centrais e suas agências para o pessoal dos mesmos ministérios ou agências que estão situados fora da sede nacional. Ela é um modelo intra- organizacional de relações do poder<sup>19</sup>.

Por sua vez, CISTAC (1996:7), cita RIVERO & WALINE quando definem a desconcentração como transferência para um agente local do estado, de um poder de

<sup>17</sup> A tradução é minha.

<sup>18</sup> Vide por exemplo CISTAC, Gilles (Direcção)(1996) "Colóquio Sobre Aspectos Jurídicos e financeiros do Processo de Descentralização em Moçambique. Pp3

<sup>19</sup> A tradução é minha.

decisão até aqui exercido pelo chefe supremo da hierarquia. Cistac (iden) esclarece ainda, que é sempre o estado que decide; mas no local, e não desde Maputo.

De acordo com GUAMBE & WEIMER (1998:13), a desconcentração diz respeito á dispersão dos agentes de escalões superiores do Governo nas áreas dos escalões inferiores. Os mesmos autores, citam ainda, PARKER que descreve a desconcentração como “descentralização administrativa”.

Por sua vez, KUMANGA (1990:15), afirma que esta é o mais fraco tipo de descentralização, a qual ocorre dentro de ministérios ou departamentos, tanto territorial assim como funcionalmente<sup>20</sup>. A descentralização aqui nos referimos neste estudo, é fundamentalmente na vertente da devolução.

CROOK & MANOR (1991:22), citados por MAKUMBE (1998:8), definem a **devolução** como sendo a transferência de elementos legalmente definidos do poder político para unidades do governo local ou para autoridades especializadas ou funcionais. Makumbe, esclarece ainda, citando HYDEN (1983:85), que a devolução refere-se a uma transferência inter- organizacional do poder, do centro para unidades fora da estrutura do comando normal do governo central<sup>21</sup>.

Para além do carácter “intra- organizacional” que caracteriza a desconcentração, e o “inter- organizacional” para a devolução, outras diferenças importantes do alcance destes conceitos, situam-se no facto de a desconcentração envolver uma transferência limitada de poderes de tomada de decisões a funcionários a nível local sem nenhum instrumento de suporte. Contudo, a devolução envolve plena autoridade na tomada de decisões e envolvimento da comunidade a nível local, com termos estatutários, para uma acção autónoma daqueles sectores mandatados por eles, segundo MASALILA In LUNDIN & MACHAVA (1996:15). Para além disto, a devolução envolve a transferência de recursos e de poderes (e muitas vezes de tarefas) para as autoridades de escalões inferiores que são muito ou completamente independentes dos escalões superiores do Governo e que são democráticos de um certo modo e a um certo grau, GUAMBE & WEIMER (1998:15/6). É por estas razões que PARKER citado por GUAMBE & WEIMER (1998:13), classifica a devolução como descentralização democrática. A devolução está com efeito, ligada á

---

<sup>20</sup> A tradução é minha.

<sup>21</sup> A tradução é minha.

criação de novas instituições a nível local para tomar algumas responsabilidades de desenvolvimento.

A **coordenação** é segundo STONER & FREEMAN (1985:237), “o processo de integrar unidades, objectivos e actividades de unidades separadas (departamentos ou áreas funcionais) com o objectivo de realizar com eficácia os objectivos da organização”.

A coordenação é também definida por GRAHAM & HAYS (1994:30) como sendo “a obrigação essencial de inter- relacionar as várias partes do trabalho”.

A **Eficácia**: é a capacidade de determinar metas apropriadas: ‘fazer a coisa certa’, de acordo com STONER & FREEMAN (1985:513).

**Eficiência**: é a capacidade de minimizar o uso de recursos para alcançar as metas da organização: ‘fazer as coisas de maneira certa’, STONER & FREEMAN (1985:513).

### **3.9 Metodologia**

Este estudo compreendeu duas fases, a pesquisa bibliográfica e o trabalho de campo, respectivamente.

#### **3.9.1 Pesquisa bibliográfica**

Durante esta fase, procuramos reunir o *background* teórico que nos fornecesse melhor inteligibilidade dos processos de descentralização e de coordenação, em geral. Foi-nos fácil localizar muita bibliografia sobre descentralização, entretanto, sorte diferente tivemos em relação à coordenação. Não nos foi possível encontrar nenhuma obra que verse especificamente sobre descentralização e coordenação no geral, nem sobre um caso concreto como seja sobre os projectos de desenvolvimento. Não encontramos igualmente nenhum estudo similar aplicado ao município da Matola. Estas dificuldades explicam o porquê de não termos referenciado a nenhum estudo anterior sobre o assunto.

#### **3.9.2 Trabalho de campo**

A segunda fase deste estudo consistiu na recolha de dados no *campo*, através de entrevistas semi- directivas. Optamos por este método porque nos permitia acesso a muita

informação além da escrita, e porque pretendíamos fundamentalmente dados qualitativos. Os guiões foram elaborados e testados previamente, e eram entregues em anexo aos pedidos de entrevistas, afim de obter respostas mais fundamentadas. As informações relevantes eram registadas para a sua análise na redacção final.

Os nossos grupos alvos foram três, nomeadamente alguns funcionários séniores de algumas instituições do Governo central, alguns governantes municipais da Matola e alguns executivos séniores de duas empresas industriais. No primeiro grupo entrevistamos o Director Nacional do Desenvolvimento Autárquico (MAE); do Departamento de Orçamento (MPF), a Chefe do Departamento de Licenciamento e Fiscalização (MIC), e o Chefe da Divisão de Promoção e Facilitação de Investimentos (CPI). Ao nível do governo municipal da Matola, entrevistamos o seu respectivo PCM, o PAM e o Vereador -Substituto Para os Assuntos Económicos, por ausência prolongada do titular.

O terceiro grupo, das empresas industriais, entrevistamos a Chefe de Contabilidade da Salvador Caetano (Moçambique) SARL, uma empresa com capitais mistos vocacionada ao fabrico de carroçarias para autocarros, e a Directora- Geral Adjunta da Ceres, uma empresa com capitais nacionais, do ramo da indústria alimentar.

Ao todo, entrevistamos nove (9) pessoas, das quais seis (6) são homens e três (3) mulheres.

### ***3.10 Breve descrição do local de estudo<sup>22</sup>***

#### ***Situação geográfica***

O município da Matola tem como limites a Norte e Noroeste o distrito da Moamba, a Norte e Nordeste o distrito de Marracuene, a Este e Sudeste a cidade de Maputo, a Sudeste o estuário de Maputo, a Sul o distrito de Boane e o posto administrativo da Catembe e a Sudoeste o distrito de Boane.

---

<sup>22</sup> Os dados apresentados neste ponto foram extraídos da Folha Informativa dos 33 Municípios. MAE. Abril de 1998.

### *Território, população e divisão administrativa*

O município da Matola ocupa uma extensão territorial de 375 Km<sup>2</sup>, com uma população estimada 375 000 habitantes distribuídos em 41 bairros, agrupados em 3 distritos urbanos.

### *Infra-estruturas económicas e sociais*

As principais actividades económicas da Matola são a indústria e o comércio. Constitui o maior parque industrial do país, com mais de 500 fábricas e unidades industriais, que tornam este município o mais importante do país a seguir ao do Maputo, em termos económicos. Está provido de 15 estabelecimentos sanitários, que compreendem de hospital geral a postos de saúde, e 77 escolas de nível primário a médio.

## **4. A pesquisa**

### **4.1 Introdução**

Esta pesquisa foi empreendida nos municípios de Maputo e Matola. Em Maputo, por ser a capital do país, foi onde recolhemos os dados referentes aos órgãos do Governo central. A Matola constituiu o nosso principal campo de estudo, onde recolhemos dados referentes ao governo municipal e às empresas do sector industrial.

Devido aos cargos e funções que os nossos entrevistados desempenham, foi nos bastante difícil entrevistá-los porque alegando escassez de tempo e viagens, esperávamos em média dez (10) dias por uma entrevista. Isto fez com que a pesquisa durasse trinta e cinco (35) dias. Felizmente, as empresas mostravam-se mais flexíveis e receptivas relativamente aos órgãos dos governos central e municipal.

## **4.2 Resultados**

### **4.2.1 Resultados parciais**

#### **4.2.2 Descentralização e coordenação dos projectos de desenvolvimento industrial na óptica dos órgãos do governo central**

Do ponto de vista dos órgãos do governo central, a descentralização é uma realidade já sensível na prática. Todos os nossos entrevistados afirmaram ser "actores" activos envolvidos no processo de descentralização, ao nível das suas instituições. Olga Gomes, do MIC, disse -nos por exemplo, que *não só sinto como participei no processo de actualização e revisão do licenciamento, em que um dos principais objectivos era de descentralizar os níveis de decisão para os órgãos locais.*

No entanto, há unanimidade quanto à existência de dificuldades no processo de descentralização. Foi nos informado que a descentralização não se faz acompanhar da transferência de recursos, principalmente humanos e financeiros. José Guambe, do MAE, informou-nos que *há problemas e estes são concorrentes.* Entretanto, chamou-nos à atenção de que o processo de transferência de competência e de recursos para as autarquias locais depende das capacidades destas de se desenvolver e do desempenho das suas funções atribuídas por lei. Para Olga Gomes, do MIC, a transferência de competências para as autarquias locais deveria ser acompanhada da criação de condições para a sua própria autosustentação. O MPF devia também transferir os recursos financeiros para a gestão das autarquias, e os próprios ministérios, deviam fazer o mesmo para os seus órgãos descentralizados. Chaime Suleimane, do MPF, considera que a transferência de recursos financeiros do seu ministério para as autarquias locais, depende da lei. Se por exemplo, a lei definir que o orçamento da Educação para o EPI deve ser alocado à gestão das autoridades municipais, o ministério só tem que cumpri-la. Estas informações evidenciam a afirmação de Cistac (op. cit, 1996:6), segundo o qual "(...) a descentralização é real se as autarquias locais são verdadeiras mestras das suas finanças. No inverso, a descentralização é puramente aparente quando as colectividades não tem liberdades financeiras reais mesmo se elas tiverem competências jurídicas vastas". Cistac,

cita ainda François Labie<sup>23</sup>, segundo o qual “a autonomia das finanças locais é a verdadeira medida da descentralização”.

Outra grande dificuldade apontada, relaciona-se com a baixa formação dos recursos humanos. Para as nossas fontes do MIC, isto se reflecte pela existência de alguma resistência ao nível das províncias, mas o maior problema é ao nível dos distritos. *Não há pessoas com capacidades para assumir responsabilidades das novas competências que lhes são atribuídas, e ao nível local não há condições para formação*, de acordo com a mesma interlocutora. Esta carência de quadros qualificados nos órgãos locais, explica-se também pelo facto de muitos dos jovens que concluem o ensino superior, preferirem radicar-se em Maputo e/ou trabalhar nas grandes empresas privadas, onde são bem remunerados, segundo nos explicou Chaime Suleimane, do MPF.

No terreno, constatamos que somente o MAE, o MPF e o CPI tem relações directas com as autarquias locais, o que se justifica pela sua natureza tutelar<sup>24</sup>. O plano e orçamento das autarquias só são efectivados depois da sua ratificação pelo MPF, segundo nos foi revelado no MPF. O MIC, que é o órgão que superintende o sector industrial, afirmou através da nossa entrevistada, não ter relações directas com as autarquias. Só ao nível das direcções provinciais e distritais é que existem relações bastante estreitas.

No concernente à coordenação dos projectos de desenvolvimento entre os órgãos do governo central, o município da Matola e as empresas, os primeiros manifestaram opiniões diversificadas. As fontes por nós entrevistadas no MIC, afirmaram-nos categoricamente que não há articulação com as autarquias locais, nem coordenação para os projectos de desenvolvimento. *Nós só exigimos que tragam a autorização da autarquia*, segundo nos revelou a mesma interlocutora. Por sua vez, José Guambe, do MAE, afirmou-nos que os *ministérios económicos* é que estão directamente envolvidos nos projectos de desenvolvimento. A função do MAE é administrar e assegurar a administração do território, verificar a tramitação processual, apoiar a consolidação e desenvolvimento autárquico, de acordo com esta fonte.

<sup>23</sup> LABIE, François (1995) “Finances Locales”. Ed. Daloz nº2

<sup>24</sup> O CPI é um órgão subordinado ao MPF.



Ao nível do MPF, a articulação com os municípios expressa-se na ratificação do plano e orçamento, inspecção e fiscalização das finanças autárquicas, bem como visitas e acompanhamentos às autarquias

Nuno Maposse, do CPI, revelou-nos haver uma comissão consultiva, que tem por objectivo discutir assuntos sobre qualquer investimento, reunindo todas as sensibilidades dependendo da natureza e dimensão do impacto sócio- económico e político do investimento em causa. Aqui se encontram também os representantes municipais, se o projecto ou investimento for localizado num município. Maposse, afirmou-nos ainda, que há outras formas de coordenação, através de pareceres, relatórios e reuniões, no entanto, a coordenação é relativamente mais forte ao nível das instituições centrais.

O CPI foi apontado por todos os restantes órgãos do governo central, como sendo a instituição vocacionada para a coordenação dos projectos de desenvolvimento ou de investimento, e é através dele que tomam conhecimento da existência de novos projectos ou investimentos. Entretanto, tal não significa que o CPI seja o rececionista de novos projectos de desenvolvimento ou investimento, pois não há uma definição clara do roteiro que um investidor deve seguir para a tramitação do seu projecto. Isto resulta em que os investidores não saibam concretamente onde se dirigir para obter uma licença. Este facto foi nos confirmado tanto pelo MIC assim como pelo CMM.

Na verdade, o CPI foi criado para accessorar o Ministro do Plano e Finanças a assegurar a implementação do disposto na lei nº3/93, de 24 de Junho, (...), desenvolvendo acções de coordenação dos processos de promoção, análise, acompanhamento e verificação de investimentos realizados ao abrigo dos referidos diplomas, (Art.4, § 1, do REGULAMENTO DA LEI SOBRE INVESTIMENTOS EM MOÇAMBIQUE<sup>25</sup>). Cabe ainda ao CPI, após a verificação das propostas de investimento, e no prazo máximo de sete (7) dias úteis após a recepção, assegurar a necessária articulação junto do organismo de tutela e do governo provincial ou conselho executivo da cidade<sup>26</sup> em cuja área o projecto se localizar, com vista á criação de

<sup>25</sup> Aprovado pelo decreto nº 14/93, de 21 de Julho. contemplando as alterações aprovadas pelo decreto nº 36/95, de 08 de Agosto

<sup>26</sup> O uso desta denominação e o carácter optativo e não vinculativo da articulação com o governo local, pode dever-se ao facto da não existência de municípios enquanto entidade autónoma. aquando da aprovação e alteração da legislação vigente sobre investimentos em Moçambique. (1993 e 1995, respectivamente).

condições práticas para permitir o início da implementação do projecto, segundo o artigo 13, § 1, do REGULAMENTO DA LEI DE INVESTIMENTOS EM MOÇAMBIQUE, que trata da Articulação Inter- Institucional.

No entanto, há sérios problemas com relação à coordenação dos projectos de desenvolvimento. Segundo nos foi revelado e que também constatamos, há um grande desconhecimento da legislação que rege os investimentos ao nível dos órgãos do governo central. O exemplo ilustrativo disto foi o facto de no MIC terem- nos informado que os licenciamentos dos projectos da 2ª e 3ª classes, estão a cargo dos governos provinciais e distritais, e os de 1ª classe a cargo do governo central. Quando pretendemos saber sobre os critérios dessa classificação, responderam -nos que a legislação vigente sobre o assunto é de 1970 e está desactualizada, deixando-nos subentender que a classificação é subjectiva. No entanto, no CPI, foi-nos concedida a legislação sobre os investimentos em Moçambique, que no artigo 15, do seu regulamento, que trata das Competências e Prazo Para Tomada de Decisão Sobre Investimentos, define que a tomada de decisão de autorização para a realização no país de proposta de investimentos recebidos compete:

- 1) Ao Governador Provincial, no prazo máximo de três (3) dias úteis após a recepção de cada proposta, a realização de projectos de investimentos nacionais de valores iguais ou superiores aos contravalores de cinco mil dólares norte-americanos até cem mil dólares norte- americanos;

- b) Ao Ministro do Plano e Finanças no prazo de três (3) dias úteis após a recepção de cada proposta, a realização de projectos de investimentos elegíveis à exportação de lucros e propostas de investimentos nacionais, o equivalente a cem milhões de dólares norte-americanos.

- c) Ao Conselho de Ministros, no prazo de dez (10) dias úteis após a recepção de cada proposta, a realização de:

- d) projectos de investimentos cujos valores sejam superiores ao equivalente a US\$ 100 milhões.

O segundo maior problema, relaciona-se precisamente com o incumprimento dos prazos previstos para que cada órgão envolvido na coordenação dos projectos, dê o seu parecer. Este problema foi levantado por todos os nossos entrevistados, pese a disposição legal supra mencionada limitar os prazos para o pronunciamento de cada órgão

envolvido na coordenação inter- institucional. O mesmo regulamento, no seu art. 13, § 3, que trata da Articulação Inter- Institucional, adverte que "independentemente dos motivos que possam ser evocados, a falta de tomada de posição, reacção ou ponto de vista, no prazo fixado no n.º 1 deste artigo, do representante ou seu substituto designados nos termos do número anterior<sup>27</sup>, o CPI e o órgão decisório competente deverá considerar a posição favorável tácita tomada por esse representante ou seu substituto em relação à proposta de autorização da realização do projecto a ele submetida para, sobre ela, se pronunciar".

Foi igualmente nos informado que há também muita negligência, excessiva hierquização e burocratização de algumas instituições, principalmente nas províncias. Por outro lado, alguns dos problemas resultam de contradições nos regulamentos. Foi nos exemplificado que pode-se legislar a favor da promoção de investimentos num determinado sector ou área geográfica, contudo, as alfândegas não concederem facilidades ou até impõem bloqueios nas operações de importação e exportação nessas mesmas áreas. Outro problema, relaciona-se com a inexperiência e competência técnica dos decisores. Muitos investidores são estrangeiros e usam línguas estrangeiras para redigir os seus projectos, o que cria enormes dificuldades no processo de comunicação. A comunicação é a chave para a coordenação eficaz. A coordenação depende directamente da aquisição, da transmissão e do processamento de informação, segundo STONER & FREEMAN (1985:239).

A ausência ou fraca coordenação, resulta frequentemente de deficiências na comunicação, o que é susceptível de gerar conflitos. No relacionamento entre os órgãos do governo central e as autarquias locais, foram-nos relatados alguns conflitos. Destes, há a destacar o que ocorreu com o município da Matola, quando o governo central quis proceder à incineração de pesticidas obsoletos<sup>28</sup>, através da fábrica de cimentos Cimpor, sediada na Matola. Este conflito foi muito propalado nos meios de comunicação social. Outro conflito ocorreu com o município de Mocuba, quando este instalou uma cancela ao longo da estrada nacional nº 1. Ainda recentemente, instalou-se um conflito entre o governo central e o município de Angoche, quando este decretou um recolher obrigatório

<sup>27</sup> vide §2. do art. 13 do Regulamento da Lei de Investimento em Moçambique.

<sup>28</sup> Vide o próximo ponto (Descentralização e coordenação na óptica do governo municipal da Matola).

após as 23 horas. O primeiro conflito resultou da imposição da incineração de pesticidas absoletos na Matola, por parte do governo central, sem negociar nem coordenar com o governo municipal e os munícipes. Este projecto gerou um enérgico e organizado protesto, encabeçado pela Livaningo, uma organização ambientalista local, e cujo desfecho foi favorável à Matola.

O segundo e o terceiro caso, de Mocuba e Angoche, reflectem o desconhecimento das competências e atribuições das autarquias locais, bem como das áreas sob gestão do governo central.

A principal **conclusão parcial** que podemos formular neste ponto, é de que há um desconhecimento quase generalizado e consequente inobservância da legislação sobre os investimentos. Este facto, associado à *cultura de comando* por parte dos órgãos do governo central, torna centralizada e ineficiente a tramitação e coordenação dos projectos de desenvolvimento.

#### ***4.2.3 Descentralização e coordenação dos projectos de desenvolvimento industrial na óptica do Conselho municipal da Matola***

O CMM encara a descentralização como sendo um processo positivo e benéfico, sobretudo porque incrementa a participação dos munícipes na gestão dos seus próprios problemas. *Já é notório um assumir das responsabilidades na gestão autónoma dos órgãos locais*, segundo observou o PAMM, Fabião Norte Guinja.

O município da Matola, mantém relações cordiais e institucionais com o governo central, através de um dos ministérios de tutela, o MAE. Há também, comunicações com regularidade com este órgão, segundo nos afirmaram, no local.

No entanto, foram-nos apontadas e também constatamos inúmeras dificuldades com que o município se depara. Tais dificuldades envolvem desde recursos humanos, financeiros e materiais. No referente ao pessoal, foi nos informado pelo PCMM e pelo PAMM, que *o município herdou um quadro de pessoal muito pesado*, segundo as palavras de Guinja, o PAMM. O município não herdou do ex. Conselho Executivo da

Matola, nenhum funcionário com somente o nível médio, muitos dos quais velhos e com vínculos contratuais precários, isto é, eram eventuais e não em regime de efectividade. No entanto, o município está a empreender esforços com vista a contratar e formar quadros qualificados. Actualmente já conta com 5 quadros superiores e tantos outros com o nível médio de escolaridade. O município também concede facilidades a funcionários que estão em formação, com vista a se apetrechar de pessoal qualificado. No entanto, esse esforço esbarra-se com dificuldades orçamentais, visto que um quadro superior aufere mais que um vereador, segundo nos revelou o PCMM, Carlos Tembè.

O problema da insuficiência de meios financeiros foi nos exhaustivamente explicado pelo Vereador- substituto para a área dos Assuntos Económicos, Gaspar Pelembe. Este nos revelou que a verba anual não cobre as necessidades municipais. O fundo anual de compensação autárquica do ano transacto (2000), foi de 998 milhões de Meticais. As receitas próprias provenientes da arrecadação do imposto pessoal autárquico, concessão de licenças para construções, taxas dos mercados e cobranças de multas, foram de 356 714 564 00 Mts. O conjunto destas receitas totalizam 1354 714 565 00 Mts. No entanto, as despesas correntes do município, em salários, combustíveis, material de escritório e outros consumíveis, foi de 1 144 703 826 00 Mts. Portanto, o remanescente foi de cerca de 200 contos. À insuficiência de verbas, associa-se o facto de o fundo de compensação autárquica transferido pelo estado para o município, ser feito em duodécimos, o que concorre para que o município, não disponha de autonomia financeira, nem de capacidade para realizar investimentos.

No tocante a infra-estruturas, foi-nos informado que o município carece de instalações, meios circulantes e outros equipamentos, não há camiões para a recolha de lixo, limpeza de fossas, entre outras responsabilidades atribuídas ao município. Estas dificuldades significam que a transferência de competências no quadro da descentralização, não se faz acompanhar da necessária transferência de recursos, que são o suporte para o exercício dessas competências. A este respeito, o PAMM, o Sr. Guinja, disse -nos que *cremos que intencionalmente faz-se a transferência de recursos, pois não cremos que haja uma obstrução deliberada para o efeito.*

No respeitante à coordenação dos projectos de desenvolvimento industrial, com o governo central e as empresas, foi nos confirmado que *as unidades económicas*

*estratégicas pouco ou nada tem a ver com o município. A única relação é que estão em solo do município*, segundo Carlos Tembe. Os investidores são licenciados e autorizados pelo governo central, que depois comunica ao município, no acto de solicitação do terreno para a instalação das infra- estruturas do projecto. É aí onde o município é envolvido. Este licencia apenas pequenas actividades como mercados, e autoriza a concessão de terrenos para construções. De acordo ainda com as nossas fontes do CMM, se existe coordenação e negociação dos projectos de desenvolvimento envolvendo o governo central, o município e as empresas, *é de forma muito deficiente, quase que não existe, sobretudo quando os empreendimentos ultrapassam o âmbito do município*. Estas afirmações, corroboram a nossa principal hipótese segundo a qual o município da Matola, por ser albergue de grandes empreendimentos industriais de âmbito nacional e até ultra-nacional, resulta na sua marginalização do processo da coordenação e negociação desses projectos, a serem instalados no seu espaço sócio- cultural e físico.

Esta situação, conflitua com o disposto no art.13 §2, do Regulamento da Lei de Investimentos em Moçambique, que trata da Articulação Inter- institucional, segundo o qual (...) o dirigente máximo de cada organismo de tutela, o Ministério do Plano e Finanças (Departamento das Alfândegas e dos Impostos), e o Governo Provincial ou Conselho Municipal de cidade designará o respectivo representante, e seu substituto, que deverá assegurar a articulação inter- institucional junto do Centro de Promoção de Investimentos.

A marginalização da Matola do processo coordenativo dos projectos de desenvolvimento, com o governo central e as empresas, suscita conflitos com o município. Já nos referimos no ponto anterior, do caso da tentativa de incineração de pesticidas obsoletos. O Sr. Guinja, PAMM, falou-nos de um outro conflito envolvendo o governo central, as empresas e o município da Matola<sup>29</sup>, ocorrido aquando da instalação da portagem de Maputo, na auto- estrada Maputo- Witbank. Este conflito foi originado devido à localização da portagem no interior do território municipal, e pelas taxas inicialmente fixadas. *Reagimos e o empreendedor acabou reduzindo as taxas para os utentes sistemáticos da via, que são os munícipes*<sup>30</sup>. Isto é reflexo da maneira como eles

<sup>29</sup> Incluímos o governo municipal, a sociedade civil e os munícipes da Matola.

<sup>30</sup> Conjecturamos que o governo central estava informado das taxas a cobrar, e se estas foram fixadas, indicia que o mesmo não se opôs a elas. Isto significa que o governo central participou de algum modo na

*tomam as decisões, sozinhos sem nos consultar, e só nos informam para tomarmos conhecimento, segundo as palavras de Guinja.*

Não obstante, na prática o procedimento de tomada de decisões excluir o município, quando este reage, há negociações, reuniões e diálogo com vista a se alcançar consensos entre os três *stakeholders* considerados neste estudo, nomeadamente, o governo central, o município da Matola e as empresas. Isto significa que as negociações são de forma reactiva e não proactiva.

O município da Matola igualmente exerce um papel muito marginal na zona franca industrial (ZFI) e no corredor do desenvolvimento de Maputo. A ZFI situa-se fora do território municipal, na localidade de Beluluane. No entanto, *usa as infra-estruturas da Matola. Esta é a charneira entre a ZFI e o restante território*, nas palavras do PCMM. Mesmo se a ZFI se situa-se em território sob jurisdição municipal, o seu papel seria também muito marginal não só devido à envergadura dos empreendimentos que a constituem, como também do estatuto especial que rege estas zonas<sup>31</sup>. No respeitante ao corredor de desenvolvimento de Maputo, este apenas atravessa o município da Matola, que não exerce qualquer papel sobre as suas infra-estruturas.

A marginalidade do município da Matola, quanto aos empreendimentos que se desenvolvem do seu espaço, levanta algumas apreensões das autoridades municipais. O PAMM, o Sr. Guinja, revelou-nos por exemplo, que a Assembleia municipal da Matola recentemente deliberou que todos os pedidos de concessão de terrenos para quaisquer fins, devem doravante ser endereçados e depositados no CMM. Foi também nos revelado que o município tem se esforçado para que lhe seja concedida alguma forma de participação nos empreendimentos levados a cabo na Matola.

O CMM foi incapaz de indicar a instituição-chave que decide sobre os projectos de desenvolvimento industrial, pois considera há uma interdependência inter-institucional entre o MIC, CPI, Bancos, entre outros. Entretanto, essa coordenação é ao nível central, pois *o município só deve conceder os terrenos que eles precisam*, segundo o PCMM. Disto resultam duas consequências. Primeiro, o município não tem qualquer capacidade

---

sua definição. O facto de ter sido o empreendedor que reduziu as taxas, explica-se pelo simples facto de o projecto ser maioritariamente de capitais privados.

de influenciar os projectos de desenvolvimento que são implantados no seu território. Tal como ao nível dos órgãos do governo central, a única influência que o município pode exercer, é no sentido de atrair mais investimentos para si. A segunda consequência é que esse modelo *top down* de tomada de decisões, resulta na demora de concessão de terrenos por parte do CMM, pois muitas das vezes *nós é que temos que identificar o terreno e contactar as autoridades locais sobre a sua disponibilidade, o que podia ser feito pelo próprio empreendedor*, segundo as palavras do vereador- substituto Para os Assuntos Económicos, o Sr. Pelembe.

A falta de seriedade é também um dos problemas que enferma a coordenação entre o governo central, o CMM e as empresas. Segundo o PAMM, o Sr. Guinja, o Conselho municipal organizou em princípios do ano passado (2000), um encontro entre as três entidades supra- citadas, para tentar formar parcerias para solucionar o problema das estradas da Matola. *Ambos comprometeram-se a participar com meios materiais, financeiros e humanos para o efeito. Entretanto, o governo central até hoje ainda não honrou o seu compromisso. Quando consultado, alega já ter disponibilizado os recursos necessários, contudo, tais recursos ainda ninguém os viu*, segundo desabafou o PAMM, o Sr. Guinja.

Neste ponto, podemos ter como **conclusão parcial**, que o município da Matola é excluído do processo decisório e coordenativo sobre os projectos de desenvolvimento industrial empreendidos no seu espaço sócio- cultural e físico, o que por vezes suscita reacções por parte deste, e geram-se conflitos com o governo central.

#### ***4.2.4 Descentralização e coordenação dos projectos de desenvolvimento industrial na óptica das empresas industriais***

A descentralização em curso nos órgãos do estado, ainda não tem reflexos ao nível das empresas, excepto as que foram privatizadas na esteira deste processo, porque se uma

---

<sup>31</sup> Vide Legislação Sobre Investimentos em Moçambique e o Regulamento de Zonas Industriais, aprovado pelo decreto nº 62/99, de 21 de Setembro com as alterações aprovadas pelo decreto nº 35/200, de 17 de Outubro.

das vantagens da descentralização é *trazer respostas imediatas aos problemas, tal ainda não se verifica*, segundo Maria Helena Siteo, Directora- Geral- Adjunta da Ceres. No entanto, as empresas industriais, afirmam manter boas relações com o governo central e com o CMM. A este último, as empresas até financiam e apoiam alguns projectos municipais, como nos revelou Amélia Macamo, Chefe de Contas da Salvador Caetano.

O órgão do governo central, com que as empresas mantêm contactos regulares é o MPF, através da sua Direcção Provincial de Maputo, que é o colector das receitas para o estado.

As empresas clamam por uma maior intervenção do estado, quer através do aumento da sua comparticipação, quer subsidiando as empresas, para além da concessão de facilidades fiscais e aduaneiras.

A nossa fonte na Ceres, observou- nos que a coordenação é muito importante, não só com os governos central e municipal, mas também com a sociedade civil. Estes são também mercados e fontes de matérias- primas. A nossa entrevistada exemplificou-nos que a sua empresa, por ser do ramo da indústria alimentar, precisa coordenar com os produtores e proprietários de cajuais por exemplo. Contudo, as empresas industriais, reconhecem não estar organizadas. A Associação Industrial de Moçambique, segundo as nossas entrevistadas, é demasiado macro para representar eficazmente os interesses dos industriais.

A sugestão das empresas industriais, é de que deviam-se criar associações sectoriais, a exemplo da associação dos produtores de açúcar, que é muito organizada e activa, segundo Maria Siteo, da Ceres. A mesma interlocutora, concluiu que a coordenação é fraca, exemplificou-nos sem nos fornecer um caso concreto, que o Ministro da Indústria e Comércio pode autorizar um projecto e não consultar o MICOA, que pode se opor ao mesmo projecto, já em fase de implementação. Ainda de acordo com Maria Siteo, *aquando das cheias do ano passado (2000), o governo não informou suficientemente os agentes económicos da envergadura da calamidade. Muitos foram apanhados em contrapé. É por isso que Moçambique é um país dos extremos. Muitos investidores vem e muitos vão, estamos sempre em oscilações*, usando os termos de Maria Siteo.

Outro problema derivado da fraca coordenação com o governo central, é na política de importação. O estado por exemplo isenta a importação de produtos acabados em

detrimento dos de produção local, embora também tenham boa qualidade. O estado devia prestar maior atenção à indústria nacional. Esta posição foi sustentada por todas as nossas entrevistadas nas empresas.

Há igualmente problemas relacionados com o fluxo de informação. As empresas queixam-se que regularmente enviam para a Direcção Nacional de Estatística, ou para a Direcção Provincial da Indústria e Comércio, os indicadores dos seus exercícios económicos. Entretanto, não há *feed back* sobre o tratamento que o estado dá a esses dados. Como consequência, não há dados estatísticos básicos actualizados, sobre a performance das empresas<sup>32</sup>. Não há divulgação dos dados do desempenho económico das empresas e das causas desse desempenho, positivo ou negativo. Isso seria útil não só para a informação das empresas, mas sobretudo para a correcção dos erros, precaução e melhoria da produção, segundo Maria Siteo, da Ceres. A respeito do mesmo assunto, a S Amélia Macamo, da Salvador Caetano, sugeriu que se o estado não tem pessoal qualificado para interpretar os dados que lhe são enviados, então, que aposte na formação.

As empresas afirmam também não sentir facilidades concedidas pelas instituições do estado. Este é acusado de nem sequer introduzir obrigações de tesouro para evitar a falência das mesmas. Ademais, as instituições do estado não mostram grande abertura. A este respeito, Amélia Macamo, da Salvador Caetano, afirmou-nos que *O estado toma as decisões sozinho e as empresas só tem que cumpri-las. Talvez sejam as próprias empresas que não tem conhecimento da sua capacidade de influenciar as decisões do estado.*

O MIC, MPF, MICOA e CPI, são indicados pelas empresas industriais como as instituições do governo central intervenientes na autorização da implantação de projectos de desenvolvimento industrial, o que reforça a ideia de que a coordenação processa-se fundamentalmente ao nível dos órgãos centrais. Contudo, tal como os órgãos do governo central e do município da Matola, as empresas são incapazes de identificar uma instituição-chave para a autorização dos projectos de desenvolvimento industrial.

---

<sup>32</sup> A KPMG, uma empresa privada de consultoria, tem feito e divulgado recentemente, estudos do desempenho económico das empresas.

O MIC é encarado pelas empresas, como sendo bastante burocratizado, personalizado, com pessoal bastante fraco, retardador e com relações pouco amistosas com o sector privado. No extremo oposto, aponta-se o CPI, encarado como mais flexível, entretanto, este é visto como mais vocacionado para investimentos novos sobretudo externos. As nossas constatações no terreno, corroboram perfeitamente com esta concepção das empresas sobre o papel do CPI.

Não nos foram relatados casos de divergências entre as empresas da nossa amostra e os governos central e municipal. Por isso, estas desconhecem os mecanismos de resolução de conflitos opondo os três órgãos supra- citados.

A **conclusão parcial** a tirar neste ponto é de as empresas não tem um acompanhamento adequado por parte do estado, senão de tipo inspectivo. A sua coordenação com o governo central é expressiva apenas na fase inicial da sua implantação, apesar das dificuldades burocráticas. As empresas são amiúde excluídas do processo decisório das políticas que afectam directa ou indirectamente o seu desempenho, ao exemplo das políticas fiscal e aduaneira.

#### ***4.3 Conclusões gerais***

- A concepção fundamental dos órgãos do governo central sobre a descentralização é fundamentalmente na vertente de desconcitração, isto é, a transferência de autoridade para o exercício de algumas funções às suas representações provinciais e distritais.
- O CMM concebe a descentralização como a transferência de autoridade e de recursos para a auto- gestão, no entanto, na ausência de recursos, esta se expressa principalmente pelo incremento da participação.
- O município da Matola é um município dependente, segundo a tipologia de municípios no Direito Comparado, citado por MACAMO (op. cit.1996:15/6), isto é, tem uma autonomia administrativa e financeira limitadas pela tutela não só da legalidade mas também de mérito, de oportunidade e integrativa ou substitutiva.

- Para as empresas industriais sediadas na Matola, a reforma do sector público não se faz sentir no relacionamento com as mesmas.
- O processo de descentralização, mais precisamente a autacização, não alterou em quase nada o modelo decisório *top-down*, o que se reflecte na **ausência de coordenação, negociação, e acompanhamento dos projectos de desenvolvimento**, envolvendo o governo central, o município da Matola e as empresas.
- A centralização do poder decisório sobre os projectos de desenvolvimento industrial nos órgãos centrais, não garante maior fluidez (eficiência) na sua tramitação.
- A coordenação dos projectos de desenvolvimento processa-se fundamentalmente ao nível das instituições do governo central, excluindo o município da Matola do processo decisório, reduzindo-o a um papel marginal (concessão de terrenos).

#### ***4.4 Verificação das hipóteses***

A nossa principal hipótese segundo a qual, o facto do município da Matola albergar o maior parque industrial do país, que o coloca na convergência de diversos interesses nacionais e internacionais, e o marginaliza da coordenação e negociação dos projectos de desenvolvimento industrial, foi integralmente corroborada pelo estudo de campo.

Associado à confirmação da hipótese principal, estão as hipóteses secundárias, que consideram que a manutenção do papel do governo central nas autarquias com grandes projectos de desenvolvimento, a situação de pobreza e a inércia do modelo antigo centralizado, enfraquecem a capacidade coordenativa e negocial do município com o governo central e as empresas.

As hipóteses secundárias que consideram como factores fragilizadores da capacidade coordenativa e negocial das autarquias, a falta de autonomia financeira; a imperiosidade legal de ratificação pelo governo central do plano de desenvolvimento e do orçamento

municipais; e o facto de as transferências inter- governamentais correntes (subvenções), constituírem uma fonte muito importante do financiamento dos municípios, não foram possíveis de testar no âmbito deste estudo. No entanto, pensamos que mesmo que houvesse plena autonomia financeira, tal seria insignificante se a competência decisória sobre os projectos de desenvolvimento, permanecer concentrada nos órgãos centrais.

Finalmente, a também hipótese secundária que considera como factor fragilizador da necessidade coordenativa e negocial dos projectos de desenvolvimento, a actual uniformidade político- partidária das lideranças municipais com o partido que exerce o poder central, foi refutada, a considerar os conflitos descritos entre o governo central e o município da Matola.

## 5. Recomendações

A descentralização requer recursos (humanos, financeiros e materiais), motivação e treino necessário para a sua implementação, de acordo com CONYERS, In DE VALK & WEKWET (op. cit. 1990).

Por outro lado, STONER & FREEMAN (op.cit.1985:239), observam que a consideração fundamental ao seleccionar a abordagem óptima para a coordenação é equilibrar a capacidade de coordenação com a necessidade de coordenação. Tomando estes quadros teóricos como base, e com vista a fornecer alguns *inputs* com vista a aprimorar o processo de descentralização e da coordenação dos projectos de desenvolvimento em Moçambique propomos as seguintes recomendações:

- Investir na formação e contratação de recursos humanos qualificados;
- Dotar o município de recursos financeiros e materiais, o que pode ser alcançado pela priorização do município na alocação das receitas colectadas localmente;
- Criar uma competente secretaria conjunta de atendimento aos projectos de desenvolvimento, que inclua representantes de sectores relevantes dos órgãos dos governos central e local, banca, etc, com vista a reduzir as instâncias decisórias e simplificar a coordenação.

Esta secretaria, deveria ser o primeiro órgão a ser informado em relação aos objectivos do projecto, relações institucionais, níveis e importância das autoridades envolvidas, prazos previstos, e funções de cada órgão participante no projecto, potencial, fontes e formas de obtenção de recursos (humanos, financeiros, materiais).

Este órgão deveria também ser dotada de níveis de flexibilidade, autonomia e capacidade para articular e integrar as acções junto aos diversos *stakeholders* envolvidos no projecto, ou

- Integrar, operacionalizar e flexibilizar as instituições já existentes que intervêm na coordenação dos projectos de desenvolvimento (industrial);
- Promover e incentivar o envolvimento activo de todos os elementos que, directa ou indirectamente, tenham algum tipo de responsabilidade na implementação e desenvolvimento de projectos de desenvolvimento industrial, através da articulação e intercâmbio de pareceres e de decisões;
- A implantação e coordenação de projectos de desenvolvimento, devem prever estratégias de reforço da consulta pública, através de seminários, encontros, relatórios, reuniões, para estabelecer um fluxo de informação e comunicação contínuos entre todos os indivíduos e/ou organizações que possam afectar positiva ou negativamente os resultados desse projecto, o que também facilitaria o crescimento da confiança e da credibilidade mútuas; e
- Operacionalizar o sistema de acompanhamento e de controlo dos projectos, que tome em consideração os objectivos, as metas, produtos e instrumentos do projecto. O conjunto destes indicadores seria usado para orientar e integrar acções, para controlar resultados e propor formas de melhor aproveitamento de recursos para uma melhor performance.

## ***Anexo 1: Lista do pessoal entrevistado***

### ***1. A nível dos órgãos do governo central:***

2. dr<sup>a</sup>. Olga Gomes, Jurista, Chefe do Departamento de Licenciamento e Fiscalização, MIC, 09 de Abril de 2001.
3. dr. José Manuel Elijá Guambe, Economista, Director Nacional do Desenvolvimento Autárquico, MAE, 19 de Abril de 2001.
4. Dr. Nuno Maposse, Diplomata, Chefe da Divisão de Promoção e Facilitação de Investimentos, CPI, 23 de Abril de 2001
4. dr. Chaime Suleimane, Economista, Chefe do Departamento de Orçamento, MPF, 08 de Maio de 2001.

### ***2. A nível do Conselho Municipal da Matola:***

5. Dr. Carlos Tembe, Diplomata, PCMM, 17 de Abril de 2001.
6. Sr. Gaspar Pelembe, Contabilista, Vereador- substituto para a Área dos Assuntos Económicos, 24 de Abril de 2001.
7. Sr. Fabião Norte Guinja, Enfermeiro e Professor, PAMM, 11 de Maio de 2001.

### ***3. A nível das empresas do ramo industrial***

8. Sr<sup>a</sup>. Amélia Macamo, Contabilista, Chefe de Contas da Salvador Caetano, 02 de Maio de 2001.

9. dr.<sup>a</sup> Maria Helena Siteo, Economista, Directora- Geral- Adjunta da Ceres, 04 de Maio de 2001.

**Anexo 2:****Guiões de entrevistas:**

1. Para representantes dos órgãos do Governo Central (Ministérios da Administração Estatal, Plano e Finanças, Indústria e Comércio e Centro de Promoção de Investimentos).

**1. IDENTIFICAÇÃO**

1.1 Nome

1.2 Função e cargo que desempenha

1.3 Habilitações académicas e técnico- profissionais

**2. DESCENTRALIZAÇÃO**

2.1 A quanto tempo trabalha neste ministério?

2.2 Com o processo de descentralização em curso sente alguma mudança?

2.3 Quais são as funções do sector que foram ou vão ser transferidas para as autarquias locais?

2.4 Que tipo de relações existem entre a sua instituição enquanto órgão do Governo central e as autarquias locais?

2.5 A seu ver, o processo de transferência de competências para as autarquias locais faz-se ou não acompanhado da transferência de recursos (humanos, financeiros e materiais)?

2.6 Há alguma diferença com o período anterior à descentralização?

2.7 Que tipo de dificuldades existem na transferência de competências e de recursos para os órgãos locais?

**3. COORDENAÇÃO**

3.1 Como é que os órgãos centrais do estado se articulam com as autarquias locais?

3.2 O ministério tem facilidades de se dirigir às autarquias locais?

- 3.3 Como é que toma conhecimento da existência de empreendedores ou empresas interessadas em implantar projectos de desenvolvimento?
- 3.4 Existe alguma coordenação e negociação dos projectos de desenvolvimento entre o ministério, as empresas e o Conselho Municipal da Matola? Se sim quais são esses processos e mecanismos de coordenação e negociação?
- 3.5 No caso específico do município da Matola que é o maior parque industrial do país, como é que se processa a coordenação e negociação destes projectos?
- 3.6 Em sua opinião qual é a instituição –chave a quem cabe a decisão final para a implantação de projectos de desenvolvimento industrial?
- 3.7 Tem havido divergências entre o ministério, o Município da Matola e as empresas em relação a alguns projectos de desenvolvimento industrial? Se sim, como é que são resolvidos?
- 3.8 Qual é a capacidade do ministério de influenciar os projectos de desenvolvimento (industrial<sup>1</sup>)?
- 3.9 Como é que esta instituição toma as decisões sobre os projectos de desenvolvimento?
- 3.10 Tem algumas sugestões sobre quais seriam os processos e mecanismos mais eficientes de coordenação entre o Governo central, as autarquias locais e as empresas?

---

<sup>1</sup> Apenas para o MIC

## 2. Para os membros do governo municipal da Matola

### 1. IDENTIFICAÇÃO

1.1 Nome

1.2 Função e cargo que desempenha

1.3 Habilitações académicas e técnico profissionais

### 2. DESCENTRALIZAÇÃO

2.1 Qual é a avaliação que faz do processo de descentralização? Se positiva ou negativa, porquê?

2.2 Que tipo de relações existem entre o município da Matola e o Governo central?

2.3 A seu ver, o processo da transferência de competências para o Município, faz-se ou não acompanhado da transferência de recursos (financeiros, humanos)?

2.4 No âmbito da descentralização que tipo de dificuldades existem na transferência de competências e recursos para o município ?

2.5 Quais são as competências do município em relação aos grandes projectos de desenvolvimento industrial?

2.6 Quem colecta as taxas e impostos pela grandes actividades actividades económicas realizadas na Matola?

2.7 Quais são as principais fontes de arrecadação de receitas do município?

### 3. COORDENAÇÃO

3.1 Como é que o município se articula com o Governo central?

3.2 O município tem facilidades ou obstáculos de se dirigir aos órgãos centrais do estado? Porquê?

3.3 Como é que toma conhecimento da existência de empreendedores ou empresas interessadas em implementar projectos de desenvolvimento no município?

- 3.4 Existe coordenação e negociação dos projectos de desenvolvimento entre o Governo central, as empresas e o município da Matola? Se sim quais são os processos e mecanismos de coordenação e negociação?
- 3.5 Tem havido divergências entre o Governo central o município e as empresas em relação a alguns projectos de desenvolvimento industrial? Se sim, como é que são resolvidas?
- 3.6 Em sua opinião qual é a instituição- chave a quem cabe tomar as decisões finais para a implantação de projecto de desenvolvimento industrial? E como é que toma as decisões?
- 3.7 Na existência de empreendedores ou empresas que não sejam locais, mas que pretendem implantar seus projectos no município, este tem alguma capacidade de influenciar esses projectos?
- 3.8 Qual é o papel do município na zona franca e no corredor de desenvolvimento de Maputo?
- 3.9 Tem algumas sugestões sobre o assunto?



### 3. Para as empresas industriais

#### 1. IDENTIFICAÇÃO

- 1.1 Nome da empresa
- 1.2 Tipo de capitais e sua origem
- 1.3 Nome do entrevistado
- 1.4 Função e cargo que ocupa

#### 2. DESCENTRALIZAÇÃO

- 2.1 A quanto tempo está vinculado à empresa?
- 2.2 Qual é o relacionamento existente entre a empresa e os órgãos do estado, em processo de descentralização?
- 2.3 Qual é o impacto da descentralização dos órgãos do estado no relacionamento com as empresas?

#### 3. COORDENAÇÃO

- 3.1 Quais são as instituições intervenientes para a autorização da implantação de um projecto industrial?
- 3.2 Quais são as facilidades e dificuldades que as instituições do estado colocam?
- 3.3 Em sua opinião, qual é a instituição-chave a quem cabe tomar as decisões finais para a implantação dos projectos industriais? Como é que essa instituição toma as decisões?
- 3.4 Existe alguma coordenação e negociação dos projectos de desenvolvimento industrial entre as empresas, o Governo central e o município da Matola? Se sim, quais são os processos e mecanismos dessa coordenação?
- 3.5 Tem havido algumas divergências entre as empresas, o Governo central e o município da Matola em relação a alguns projectos de desenvolvimento industrial? Se sim, como é que são resolvidos?
- 3.6 A empresa tem capacidade de influenciar as decisões das instituições do estado? Como?

3.7 Tem algumas sugestões sobre quais é que seriam os mecanismos mais eficientes de coordenação entre as empresas, o conselho municipal e o governo central?

*Anexo 3:**Glossário*

**Ente:** criatura, ser, pessoa, entidade

**Feed back:** retorno

**Modus operandi:** a maneira ou modo de fazer as coisas

**Performance:** desempenho

**Stakeholders:** grupos ou indivíduos que são directa ou indirectamente afectados pela busca de uma organização aos seus objectivos

**Top down:** de cima para baixo

*Anexo 4:**Bibliografia*

- \* AWEPA (Associação Dos Parlamentares Europeus Para a África Austral) (Publicação) (1997). "Constituição. República de Moçambique". Maputo
- \* CISTAC, Gilles (Direcção) (1996). "Colóquio Sobre Aspectos Jurídicos e financeiros do Processo de Descentralização em Moçambique". Edição: Faculdade de Direito da UEM. Maputo
- \* DA GRAÇA, Jorge M. F. (1996) "Características Institucionais e Organizacionais e a Reforma da Administração Pública em Moçambique." pp 12-18, In MAE -Especial 3, 1996. Maputo.
- \* GRAHAM, Cole Blease Jr. & HAYS, Steven W. (1994). "Para Administrar a Organização Pública". Jorge Zahar Editor. Rio de Janeiro.
- \* GUAMBE José E. & WEIMER Bernhard (editores) (1998). "Programa de Reforma dos Órgãos Locais (PROL)". MAE. Série textos de discussão. Texto de discussão n.º6, Maputo.
- \* GUAMBE, José M. E. & LOUREIRO, José D. (1997). "A Problemática do Financiamento dos Municípios". MAE- especial. Maputo
- \* HANLON, Joseph (1997). "Guia Básico Sobre as Autarquias Locais". Editado pelo MAE e AWEPA. Maputo
- \* KIRKBRIDGE, Paul "Gerir a Mudança", In STACY, Ralph (1998) "Pensamento Estratégico e Gerir a Mudança: Perspectivas Internacionais Sobre a Dinâmica Organizacional". Publicações Dom Quixote, Lisboa, pp 29-57.
- \* KUMANGA, Martins M. (1999) "Strengthening Local Governance Through Decentralisation In Mozambique". A Research Report Submitted to the Faculty of Management, University of the Witwatersrand, In Partial Fulfilment of the Requirements for the Degree of Master of Management (In the field of Public and Development Management).

- \* CPI (Centro de Promoção de Investimentos) (Editor) "Legislação Sobre Investimentos em Moçambique".
- \* LUNDIN, Iraê B. & MACHAVA, Francisco J. (1996). "Descentralização e Administração Municipal. A Descrição e Desenvolvimento de Ideias Sobre Alguns Modelos Africanos e Europeus." Editor: Fundação Fredrich Ebert em Parceria com o MAE. R. de Moçambique.
- \* MACAMO, Fernando Rostino (1996). "Os Municípios e Suas Relações Com o Estado". pp 15-20, In MAE- Especial 1, 1996. Coordenação: Direcção Nacional da Administração Local, Maputo.
- \* MAKUMBE, John Mw. (1998). "Democracy & Development In Zimbabwe: Constraints of Decentralization". Public policy series (...).
- \* MAZULA, Aguiar *et al* (1998). "Autarquias Locais em Moçambique. Antecedentes e Regime Jurídico". Lisboa- Maputo.
- \* MAE (Ministério da Administração Estatal) (1998) "Folha Informativa Sobre os 33 Municípios". DNAL, Maputo.
- \* MINTZBERG, Henry. (1995). "Estrutura e Dinâmica das Organizações". Publicações Dom Quixote. Lisboa.
- \* MONTEIRO, José O. (Dez. 1990) "Aspectos Institucionais e Financeiros da Reforma dos Órgãos locais em Moçambique." Maputo.
- \* MOTTA, Fernando C. Prestes & PEREIRA, Luiz C. Bresser (1988). "Introdução à Organização Burocrática". 6ª edição. Editora Brasiliense.
- \* VALK, P. & WEKWETE, K. H. (Ed) (1990). "Descentralization For Participatory Planning?" Gower Publishing Company Ltd, Great Britain.

