

HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN



SLE Publication Series - S229 -



SLE

Desenvolvimento Económico Local, Vol. 1
O método m-DEL para a planificação distrital

HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN



Série de publicações do SLE

Desenvolvimento Económico Local em Moçambique

m-DEL para a planificação distrital

**Um método para identificar potencialidades económicas e
estratégias para a sua promoção**

Vol. 1

Equipa do estudo:

Diana Cáceres, Edgar Cossa, Julião Gueze, Moritz Ordemann, Alexander Schrade,
Ute Straub, Sina Uti, Heiko Harms (Coordenação)

Em cooperação com Michael Hagedorn (Consultor)

Chimoio / Berlim, Dezembro de 2007



Sumário executivo

O presente estudo concentra-se no Desenvolvimento Económico Local (DEL) e na integração de medidas de promoção nos Planos de Desenvolvimento Distrital e foi solicitado pela Direcção Nacional de Promoção do Desenvolvimento Rural (DNPDR) e pelo programa PPFDD da GTZ.

Moçambique é um dos países mais pobres do mundo e é considerado um país prioritário da Cooperação alemã para o Desenvolvimento. Atendendo a que cerca de 65 por cento da população vive em zonas rurais, a Cooperação alemã para o Desenvolvimento apoia, na área prioritária “Desenvolvimento Rural /Descentralização”, a descentralização da elaboração de Planos e dos processos de decisão. No âmbito da estratégia moçambicana de descentralização, o programa GTZ-PPFD introduziu novos procedimentos participativos de planificação em vários distritos, o que se reflectiu na melhoria dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Distrital (PEDD) e dos Planos Económicos Sociais e Orçamentos Distritais (PESOD). No entanto, não existia ainda um método para integrar de forma sistemática as medidas de promoção ao Desenvolvimento Económico Local.

Enquadramento

O Programa de Descentralização em Moçambique (PPFD)

Em Moçambique, o processo de descentralização teve início nos anos 90, tendo a Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE) sido aprovada em 2003 e o respectivo regulamento em 2005. A LOLE constitui a base para a transferência de maior responsabilidade e autonomia para os Distritos, ao prever uma desconcentração do estado centralizado e, pela primeira vez, a integração das comunidades e das autoridades tradicionais. Até hoje, o grau de implementação varia muito de distrito para distrito. Registam-se progressos sobretudo onde o processo é apoiado através de projectos de descentralização.

Em cooperação com o Governo moçambicano, tiveram início em 2002 e em 2004 três programas de diferentes doadores e organizações implementadoras (UNCDF, GTZ-PPFD e Banco Mundial) na área da Descentralização. Em 2006, estas organizações realizaram uma avaliação conjunta dos seus programas e formularam recomendações para um programa nacional conjunto de Descentralização (PPFD). Desde Agosto de 2007 existe uma segunda proposta que está actualmente em fase de discussão. Esta proposta inclui também no Programa a promoção do Desenvolvimento Económico Local (DEL).

O Orçamento de Investimento e Iniciativas Locais (OIL)

Paralelamente à descentralização política e administrativa, está também a ser implementada a descentralização fiscal. Isso acontece por um lado através de vários orçamentos sectoriais e por outro através do orçamento distrital.

Com base no OIL, os Distritos receberam pela primeira vez em 2006 um orçamento próprio de 7 Mio. Meticais (cerca de 300.000 USD). Embora esse montante constitua menos de 3% do orçamento nacional, o OIL tornou-se um símbolo da crescente autonomia dos Distritos.

Inicialmente, uma grande parte dos 7 milhões foi utilizada para cobrir despesas de infra-estruturas da administração e não, como estava previsto, aplicada em projectos para redução da pobreza. Na sequência desse facto, em Maio de 2006 o Ministério do Plano e Finanças aprovou uma directriz estipulando a utilização do orçamento distrital para infra-estruturas sociais e para projectos de desenvolvimento económico e a participação na planificação e na monitoria.

Depois de uma série de visitas aos distritos realizada pelo Presidente Guebuza entre Março e Maio de 2007, houve uma nova alteração dessas determinações. Desde então, os 7 milhões destinam-se apenas ao financiamento de projectos para geração de rendimento e criação de postos de trabalho, assim como de produção de alimentos.

A tónica da execução orçamental passou, portanto, de medidas de infra-estruturas sócio-económicas para a promoção do Desenvolvimento Económico Local.

Objectivo do estudo

Tal como foi descrito, não existe nos Distritos um procedimento sistemático que permita definir medidas de apoio ao desenvolvimento económico e integrá-las nos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Distrital (PEDD) e nos Planos anuais distritais. Não existe pois a possibilidade de enquadrar a utilização do orçamento distrital num todo coerente.

O objectivo do estudo aqui apresentado é melhorar a competência das Equipas Técnicas Distritais (ETD) multisectoriais para a planificação da promoção da economia local. Para isso, foi desenvolvido o m-DEL, um método para a identificação de potencialidades económicas e de estratégias para a sua promoção. O m-DEL foi testado na Província de Manica em dois Distritos piloto (Manica e Machaze) onde existem condições muito diversas.

Como base de trabalho para a utilização do m-DEL pela Equipa Técnica Distrital multissectorial foi elaborada uma proposta de um guião de planificação. A fase experimental foi continuamente documentada. Esta documentação serve de base para uma segunda testagem e para a implementação do método pela GTZ-PPFD.

Desenvolvimento Económico Local em Moçambique

Para incrementar o crescimento económico do País, o Governo moçambicano apoia uma estratégia de Desenvolvimento Económico Local (DEL).

A ideia principal do DEL é criar um mecanismo de promoção da economia local que integre a identificação de potencialidades económicas. As medidas de promoção visam em primeira linha a geração de rendimento e a criação de postos de trabalho. Os objectivos do DEL estão ligados aos objectivos do combate à pobreza e da melhoria das condições de vida, sobretudo da população rural.

As áreas típicas de intervenção são:

- Criação de um ambiente económico favorável
- Infra-estruturas (por exemplo estradas, rede eléctrica)
- Serviços de negócios (por exemplo informações sobre o mercado, transportes)
- Serviços financeiros (por exemplo micro-crédito)
- Desenvolvimento de capacidades (por exemplo formação em contabilidade)

No entanto até hoje não existe uma estratégia nacional uniforme para a promoção do Desenvolvimento Económico Local.

Os Distritos-Piloto Manica e Machaze

Os dois Distritos-piloto Manica e Machaze situam-se ambos na Província de Manica. A Província de Manica situa-se a oeste do País e é limitada pelo Zimbabué e pelas Províncias de Gaza, Inhambane, Sofala e Tete. É atravessada pelo chamado corredor da Beira, o principal eixo rodoviário entre o Zimbabué e a zona costeira moçambicana, com o porto da Beira. Esta via comercial foi, durante muito tempo, extremamente importante e continua a ser um dos principais eixos de desenvolvimento do país.

Para assegurar a transmissibilidade do m-DEL para os diversos distritos moçambicanos, foram escolhidos dois Distritos-piloto com níveis de desenvolvimento muito diferentes.

O Distrito de Manica tem 155.677 habitantes e situa-se directamente no corredor da Beira. O clima é relativamente favorável à prática da agricultura. Manica é um dos Distritos mais desenvolvidos da Província, com um número relativamente elevado de empresários e comerciantes.

Pelo contrário, o Distrito de Machaze com os seus 98.000 habitantes é um dos menos desenvolvidos, situa-se a duas horas de distância da estrada nacional e é extremamente afectado pela estiagem crónica.

m-DEL

O método m-DEL desenvolvido é composto pelos elementos que a seguir se apresentam. Numa primeira fase participativa é realizada uma análise económica da situação no Distrito. Para isso é organizado um Workshop de dois dias (Fórum Desenvolvimento Económico Local), no qual participam os actores-chave do Desenvolvimento Económico Local que analisam a situação económica actual e discutem as suas ideias sobre o desenvolvimento económico do distrito. Através do Fórum Desenvolvimento Económico Local é criada simultaneamente uma plataforma que promove a articulação entre o sector privado, o sector público e a sociedade civil (dinamização do processo). Paralelamente a este elemento participativo, é feita uma análise de dados secundários relativos aos recursos naturais e à mão-de-obra existentes.

Para implementar o método é importante seleccionar previamente uma organização facilitadora, que acompanha continuamente o trabalho das Equipas Técnicas Distritais multisectoriais e que está também envolvida na sua realização.

Na fase seguinte são identificadas as actividades económicas com possibilidades de expansão. São calculados os factores limitantes no que se refere aos recursos naturais, à mão-de-obra disponível e à procura (triangulação). Esse trabalho é realizado conjuntamente pela organização facilitadora e pelas Equipas Técnicas Distritais multisectoriais.

Seguidamente são seleccionadas as potencialidades a serem promovidas, no âmbito de mais um passo participativo envolvendo os actores-chave para a economia local (2º Fórum para o Desenvolvimento Económico Local).

No final deste Workshop, analisam-se as necessidades de promoção e de prestação de serviços para as potencialidades seleccionadas com base em cadeias de valores. Ainda num outro Workshop são elaboradas medidas concretas de promoção e são identificados os possíveis provedores de serviços e parceiros de mercado, sendo a organização facilitadora e as Equipas Técnicas Distritais assessoradas por peritos da respectiva área.

Valor acrescentado do m-DEL

O que traz o m-DEL de novo para a planificação distrital?

Mediante a utilização do m-DEL é feita uma análise exaustiva das potencialidades económicas, com base na qual são introduzidas estratégias sistemáticas de promoção na planificação distrital. O m-DEL parte das potencialidades existentes num distrito e não dos problemas existentes, para daí definir medidas concretas para os Planos de desenvolvimento distrital e planos anuais distritais.

A diferenciação de várias formas de produção, na selecção das potencialidades a serem promovidas, facilita o direccionamento das recomendações de intervenção para determinados grupos-alvo.

Com a criação dos Fóruns de Desenvolvimento Económico Local torna-se possível a participação activa dos actores-chave para a economia de um distrito e a incorporação dos conhecimentos locais. Simultaneamente os Fóruns constituem, através da criação de uma plataforma entre o sector privado, o sector público e a sociedade civil, um factor dinamizador para o desenvolvimento económico do Distrito.

Foram já realizados treinamentos para as Equipas Técnicas Distritais em geral no âmbito de Workshops e, portanto, desenquadrados do seu trabalho diário. Com o m-DEL e através do acompanhamento contínuo pela organização facilitadora torna-se possível realizar um *training on the Job (formação na prática)*, no qual as Equipas Técnicas Distritais são capacitadas para a utilização do método e o aplicam directamente.

As experiências resultantes da primeira testagem permitem formular algumas conclusões e recomendações, sobretudo no que se refere ao aspecto organizacional.

Organização facilitadora

É essencial que existam, a nível da província, as condições necessárias para uma organização facilitadora com capacidade para dirigir e implementar o processo.

Motivação e Formação das Equipas Técnicas Distritais

É importante e necessário que a Equipa Técnica Distrital seja integrada no processo desde o início, para que haja suficiente apropriação por parte dos membros da equipa e o m-DEL se possa tornar um instrumento habitual da planificação distrital.

Deve também reflectir-se sobre a possibilidade de incentivos financeiros (pagamento de per diems) para as Equipas Técnicas Distritais.

Governo Distrital

É extremamente importante que o Governo Distrital assuma a apropriação do processo e tome a iniciativa. O Governo Distrital tem que requerer o m-DEL a nível da Província e acompanhar continuamente o processo.

Sector privado

O envolvimento do sector privado foi um dos maiores desafios durante a primeira fase de testagem. Para ultrapassar a desconfiança existente entre o sector privado e o Governo Distrital foi necessário esclarecer muito detalhadamente os objectivos do m-DEL. Em Manica foi criada uma mesa redonda específica para discutir questões especiais do sector empresarial durante o segundo Fórum.

Conhecimentos externos

É fundamental envolver peritos e conhecimentos exteriores aos Distritos, para integrar, por exemplo, potencialidades inovadoras ou potencialidades que exijam uma cooperação entre vários Distritos.

Integração dos Fóruns de Desenvolvimento Económico Local nos órgãos consultivos (IPCCs)

No âmbito da planificação distrital participativa, os órgãos consultivos (IPCCs) funcionam nos diferentes níveis administrativos de um distrito como órgão de decisão da sociedade civil. Em alguns destes órgãos consultivos existem já comissões de economia. Seria pois aconselhável integrar os Fóruns de Desenvolvimento Económico Local na estrutura dos órgão consultivos, para assim aproveitar os efeitos sinérgicos e evitar uma duplicação de tarefas.

Continuação da fase experimental

Após o método ter sido adaptado de acordo com as experiências realizadas durante a primeira aplicação do teste, é recomendável realizar uma segunda testagem noutros Distritos. Para este segundo teste recomenda-se que a GTZ faça outras adaptações, de acordo com a realidade em cada distrito.

Além disso, é importante que a GTZ continue a acompanhar o processo que foi iniciado nos dois Distritos-piloto da primeira testagem, em especial no que se refere à análise de potencialidades a serem promovidas, já que no segundo Fórum Desenvolvimento Económico Local não foi possível aprofundar esse aspecto.