

**Projecto de 'Apoio à Planificação e Finanças Descentralizadas
nas Províncias de Nampula e Cabo Delgado / Moçambique'
(MOZ/01/C01 – MOZ/01/001)**

Relatório de Avaliação de Meio-termo

**Winfried Borowczak
Edda Collier
Dermot O'Sullivan
Aslak Orre
Gaye Thompson**

Andreas Danevad (colaboração)

Versão Final 2.0 17.12.2004

SUMÁRIO EXECUTIVO

I. Contexto

O projecto ora em análise representa uma continuação, aprimoramento e extensão de dois projectos, nomeadamente, o projecto MOZ/93/C01 'Programa do Fundo de Desenvolvimento Local na Província de Nampula' (1995-1998) e o projecto MOZ/98/C01 – MOZ/98/001 'Projecto de Planificação e Financiamento Distrital na Província de Nampula' (1998-2001). A continuação e extensão do último projecto são devidas ao interesse manifestado pelo UNCDF e outros doadores em estender a experiência adquirida a todos os distritos da Província de Nampula e replicar das experiências de Nampula em outras províncias. Houve um interesse comum, também, por parte do GoM, do PNUD/UNCDF e outros doadores em manter o Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas, sediado na DNPO.

A preparação do projecto começou com o MTE do anterior Projecto MOZ/98/C01 – MOZ/98/001) em meados de 2000, que recomendara que o projecto fosse continuado numa segunda fase de modo a assegurar a consolidação e a sustentabilidade dos resultados alcançados. Nesta base, foi destacada uma Missão de Identificação do Projecto em Junho de 2000. O principal resultado da Missão foi a elaboração de um Documento de Conceito de Projecto (PCP) só para Nampula. Depois do PCP, o Governo da Noruega, através da NORAD, manifestou um forte interesse em apoiar uma replicação flexível da experiência de Nampula na Província de Cabo Delgado. Tanto o UNCDF como o Governo Provincial de Cabo Delgado responderam de forma positiva. Na sequência da aprovação do PCP na generalidade, o UNCDF designou uma Missão de Formulação de Projecto em Novembro - Dezembro de 2001. O resultado principal deste exercício foi que a Fase II do projecto teria três componentes relacionadas mas distintas: (1) a consolidação e aprofundamento do projecto piloto de Nampula, (2) a replicação flexível da experiência de Nampula em distritos seleccionados de Cabo Delgado, e (3) o apoio técnico directo para o desenvolvimento do programa nacional do PPF. D.

Durante o período 2002-2003, depois do arranque da Fase II, tornou-se claro que ainda havia efectivamente 2 projectos. Esta constatação conduziu a uma série de discussões entre o UNCDF e o PNUD sobre a integração efectiva dos dois projectos num único projecto. Isto foi finalmente acordado através de uma Emenda ao PRODOC de 2002, por uma missão, em Setembro de 2003. As consequências práticas esperadas desta integração seriam a integração do PPF. D. Nampula, PPF. D. Cabo Delgado e o antigo projecto do PNUD na DNPO num único projecto do PPF. D. com (1) uma estrutura de gestão integrada, (2) um quadro lógico integrado e que permitisse que as componentes de apoiassem mutuamente, e (3) um único orçamento integrado.

II. Descrição do projecto

Objectivo de desenvolvimento

Contribuir para a redução de pobreza através de governação local melhorada.

Objectivo imediato

Aumentar o acesso pelas comunidades rurais à infra-estrutura básica e serviços públicos, através de formas sustentáveis e replicáveis de planificação, orçamentação, financiamento e gestão pública participativas e descentralizadas.

O projecto compreende 7 resultados:

Resultado 1: Ciclo de planificação participativa para o governo local (distritos, municípios e províncias) estabelecido, institucionalizado e auto-sustentável.

Resultado 2: Os sistemas financeiros do governo local estabelecidos e geridos de uma maneira responsável e transparente que aumenta as receitas do governo local.

Resultado 3: Os Governos Provinciais e distritais estabeleceram e institucionalizaram um sistema transparente de implementação, supervisão, operação e manutenção de infra-estrutura básica.

Resultado 4: A capacidade institucional (incluindo a capacidade humana) reforçada e auto-sustentável para o desempenho do governo local melhorado.

Resultado 5: As questões de género e dos grupos vulneráveis efectivamente integradas nos processos de desenvolvimento e governação local.

Resultado 6: Inovações como desenvolvimento económico local, gestão dos recursos naturais e a planificação integrada município-distrito incorporadas na metodologia de planificação descentralizada.

Resultado 7: As melhores práticas geradas pela planificação descentralizada são sistematizadas, padronizadas e articuladas em apoio à elaboração de uma Estratégia Nacional de Planificação e Financiamento Descentralizados.

Ficou acordado na Emenda que os planos distritais de desenvolvimento fossem elaborados com base na introdução de técnicas de planificação participativa e estabelecimento de consulta comunitária. Estes planos serão integrados vertical e horizontalmente no sistema de planificação e orçamentação. Os fundos de desenvolvimento distrital são estabelecidos para apoiar o financiamento de pequenos projectos de infra-estrutura identificados e priorizados em planos de desenvolvimento distrital. Os fundos são geridos pelas administrações locais de uma maneira transparente. O apoio é providenciado às administrações locais com vista a aumentarem as suas capacidades de geração de receitas através da introdução de procedimentos contabilísticos melhorados e transparentes. Os pequenos projectos de infra-estrutura são identificados e priorizados com a participação da comunidade e de uma maneira transparente. As comunidades locais são apoiadas de modo a estarem envolvidas na supervisão de construção e na operação e manutenção de infra-estrutura. A capacidade do governo local é reforçada através da formação de formadores em relação a todos os aspectos do ciclo de planificação e finanças do governo local. Como os planos de desenvolvimento distrital orientados para a pobreza são sensíveis ao género e aos grupos vulneráveis, apoio será providenciado de modo a promover a participação da mulher nas estruturas de participação e procedimentos comunitários. As necessidades das mulheres e dos grupos vulneráveis são consideradas na elaboração dos planos anuais e na priorização das actividades. O desenvolvimento económico local e a gestão dos recursos naturais serão reflectidos nos planos distritais de desenvolvimento e nos planos operacionais anuais. A coordenação dos planos distritais de desenvolvimento com os planos municipais será apoiada. O projecto procura assegurar que as experiências e as lições positivas das províncias pilotos sejam integradas e reflectidas na política nacional relativa à planificação e finanças descentralizadas e ao processo mais alargado da reforma do sector público.

III. Constatações Principais da Avaliação

Análise da concepção, organização e gestão do projecto

A integração finalmente acordada e implementada das 3 componentes do projecto num único projecto, com (1) uma estrutura de gestão integrada, (2) um quadro lógico integrado e que permitisse que as componentes se apoiassem mutuamente, e (3) um único orçamento integrado, era apropriada. Porém, a Emenda não conseguiu eliminar a execução paralela das componentes de Nampula e Cabo Delgado, que continuavam a funcionar com conjuntos diferentes de indicadores, meios de verificação e pressupostos.

A definição do Objectivo Imediato (III) é problemática. A colocação do desejo de “aumentar o acesso pelas comunidades locais à infra-estrutura básica e serviços públicos” no início do objectivo pode suscitar a impressão errónea de que o enfoque principal do projecto é a provisão de infra-estrutura. "O carácter" do projecto como sendo essencialmente um projecto de aprendizagem para os diferentes actores, incluindo idealmente a população inteira, para melhorar a governação ao nível distrital e local pode ser incompreensível.

Uma outra lacuna dos objectivos e resultados é a sua natureza bastante ambiciosa. O quadro lógico é sobrecarregado com actividades e sub-actividades predefinidas, de modo que o pessoal do projecto tem só uma pequena margem de flexibilidade para reagir positivamente face a novos desenvolvimentos ou desafios, que possam emergir durante a implementação do projecto ou se tal acontecer, então o projecto será colocado sob tensão. Um aspecto relativo a esta sobrecarga é o agrupamento de questões muito distintas, especialmente, no Produto 6 (vide III), que inclui áreas diferentes como desenvolvimento económico local, gestão dos recursos naturais, entre outros. Esta incoerência é acentuada pelo facto do projecto tanto numa como noutra província não integrar pessoal com experiência, conhecimentos ou capacidades reais nas áreas mencionadas.

A observação geral em relação a este aspecto é que, devido à sequência das actividades, associada à carga excessiva de trabalho resultante de um quadro lógico bastante ambicioso, exacerbados pela lenta provisão dos insumos essenciais (fundos, equipamento, alocação de pessoal), o projecto foi colocado sob tensão e em sério risco de vir a sofrer atrasos logo no início. Mas mesmo nestas condições às vezes adversas, as componentes conseguiram que a implementação do projecto não se desviasse do percurso planificado.

Análise dos resultados

Resultado 1:

Realizações: O ciclo de planificação participativa para todos os 18 distritos da Província de Nampula é estabelecido e institucionalizado. Todos os distritos têm um Plano Distrital de Desenvolvimento. Os primeiros passos do ciclo de planificação participativa em 3 distritos da Província de Cabo Delgado empreendidos. Os preparativos para a introdução do ciclo de planificação participativa foram iniciados em outros 3 distritos da Província de Cabo Delgado iniciados.

Constrangimentos: O sistema de participação ainda não auto-sustentável. Forte dependência nas ONGs para implantar o ciclo de participação. Ainda nenhum sinal de introdução de planificação participativa nos municípios.

Resultado 2:

Realizações: Elaboração e estabelecimento de um sistema do registo e controlo das receitas distritais. Primeiros resultados positivos em alguns distritos da Província de Nampula, onde um sistema de gestão financeira transparente foi implementado. Em alguns casos, as receitas distritais aumentaram substancialmente. Todos os 18 distritos da Província de Nampula com orçamentos distrital ligados ao PES distrital.

Constrangimentos: Falta de sensibilidade quanto à necessidade em algumas administrações distrital da introdução de inovações no seu sistema de gestão fiscal. Falta de pessoal de finanças qualificado.

Resultado 3:

Realizações: Na Província de Nampula, as realizações quanto à necessidades de infra-estrutura dentro do quadro do processo de planificação participativa e com o apoio do FFD são muito positivas.

Constrangimentos: Em Cabo Delgado, a falta de progresso no terreno é uma questão de particular preocupação em relação ao risco da abordagem de planificação participativa perder credibilidade com o seu público primário. Dirigentes externos ao projecto, nomeadamente, a DPOPH, não estão a cumprir integralmente com as suas obrigações de alargar a provisão de infra-estrutura às comunidades. As normas e os procedimentos para assegurar a adjudicação de contratos públicos, aquisições, etc., de uma forma transparente constituem um obstáculo para a provisão célere de infra-estrutura. A manutenção de infra-estruturas básicas ainda não foi resolvida.

Resultado 4:

Realizações: Equipas técnicas relativamente bem qualificadas só em áreas onde a planificação participativa é implementada há já vários anos.

Constrangimentos: Falta de capacidade institucional e falta de auto-sustentabilidade do ciclo de planificação participativa, que mesmo na maior parte dos distritos da Província de Nampula ainda não se tornou um procedimento de rotina e na Província de Cabo Delgado encontra-se ainda numa fase embrionária. As equipas técnicas ao nível provincial e, especialmente, ao nível distrital, são só entidades *ad hoc*, confrontadas com uma elevada taxa de rotação de pessoal e, por isso, não podem desempenhar cabalmente o seu papel como intervenientes chaves naquele processo. Os meios financeiros para os custos inerentes do sistema de participação completamente dependentes do projecto.

Resultado 5:

Realizações: Alguma formação de género realizada e algum material de género relevante elaborado e distribuído às equipas técnicas ao nível provincial e distrital.

Constrangimentos: O posto de assessor de género na Província de Nampula está vago há 1 ano. Por isso, nenhum contributo à Província de Cabo Delgado. Ausência de uma estratégia de género explícita, tratando o género como uma questão transversal. Isto aplica-se também aos grupos vulneráveis, que na política quotidiana do programa parecem ter sido completamente eclipsados.

Resultado 6:

Realizações: Consciência cada vez maior entre o pessoal do projecto da necessidade de inclusão de questões de desenvolvimento local especificamente na metodologia de planificação descentralizada, levantadas pelas comunidades, que priorizam cada vez mais infra-estruturas e actividades económicas.

Constrangimentos: Falta de conhecimentos ou capacidade específica entre o pessoal do projecto na área de desenvolvimento económico local ou gestão de recursos naturais, que são ambas áreas especializadas. A planificação município-distrito integrada parece ser uma "batata quente política" que ninguém quer tocar.

Resultado 7:

Realizações: Subsídios específicos do projecto, via DNPO, às Orientações sobre a Participação Comunitária na Planificação Distrital, para a planificação participativa e aspectos de administração financeira dos regulamentos da Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE). Elaboração de manuais de planificação distrital e planos socio-económicos anuais distritais (PES). Forte influência na abordagem de outros projectos no campo de planificação participativa e planificação e finanças descentralizadas.

Constrangimentos: As melhores práticas geradas e reconhecidas do projecto são suficientemente sistematizadas e articuladas dentro do círculo restrito dos especialistas responsáveis pela elaboração de uma Estratégia Nacional de Planificação e Financiamento Descentralizados, mas inadequadamente comunicados a um público mais alargado.

IV. Recomendações

(Uma lista integral das recomendações está contida na Secção 7.3 do relatório)

Recomendações sobre a concepção, organização e gestão de projecto

- 1.) Sublinhar o carácter do projecto como fundamentalmente um processo de aprendizagem para o estabelecimento de um novo sistema de governação. Colocar este aspecto à frente na formulação do objectivo do projecto e relegar o acesso pelas comunidades locais à infra-estrutura básica e serviços públicos, embora importante e altamente apreciado, para o segundo plano.
- 2.) Concentrar os esforços nas actividades centrais do projecto e reavaliar o Resultado 6. Uma solução possível da inclusão do desenvolvimento económico local é estabelecer uma parceria com uma organização ou ONG que detenha conhecimentos especializados e experiência nesta área.
- 3.) A equipa de MTE encoraja o projecto a desenvolver um plano de trabalho consolidado para 2005 e um orçamento consolidado, incluindo as 3 componentes do projecto. Recomenda igualmente a preparação de um novo PRODOC consolidado com um único quadro lógico com indicadores, actividades, etc., num único documento. A coordenação dos prazos das 3 componentes, para que todas terminem ao mesmo tempo, também facilitaria a coordenação do projecto.
- 4.) Não há dúvidas de que os desembolsos têm de ser melhorados. Têm que ser executados atempadamente e os montantes transferidos têm de ser de acordo com o planificado. Os procedimentos dos contratos públicos e outros processos têm de ser simplificados. Também, o preenchimento dos postos vagos tem que ser acelerada. O PNUD Maputo deve dar prioridade à rápida solução destes problemas.

Recomendações sobre os resultados

- 1.) Promover a auto-sustentabilidade do processo de planificação participativa através de formação adicional dos membros dos Conselhos Consultivos, os Governos Distritais e das equipas técnicas ao nível provincial e distrital. Deve-se prestar atenção especial à participação da mulher no processo de planificação participativa.
- 2.) Replicar a experiência positiva do Distrito de Mogovolas no melhoramento da sua administração financeira em todos os distritos da Província de Nampula e nos distritos da Província de Cabo Delgado onde a planificação participativa foi recentemente introduzida. Reforçar a política do Governo de transformar os distritos em unidades de orçamento apoiando todos os distritos na Província de Nampula, em 2005, e os distritos da Província de Cabo Delgado que têm planos distritais de desenvolvimento, em 2006, a gerirem o seu próprio orçamento para as administrações distritais. Apoiar os distritos no desenvolvimento e aplicação de uma política tributária racional, tomando em consideração o potencial tributário do distrito.
- 3.) Visto que os problemas de capacidade interna da DPOPH de Cabo Delgado estão para ser resolvidos, o desafio seguinte é a integração dos técnicos das obras públicas distritais no aparelho de todas as administrações distritais. Maior ênfase deve incidir no melhoramento da comunicação interna e externa do projecto. Proporcionar maiores oportunidades aos assessores para discutir questões num quadro relevante com a DPOPH e os distritos, dentro das e entre as províncias. A equipa consultiva do nível central e, em particular, a Assessora das Obras Públicas deve liderar e facilitar tais iniciativas. O pessoal do projecto, juntamente com as equipas técnicas, deve influenciar as administrações distritais no sentido de prestarem maior atenção à manutenção através da introdução de um quadro regulatório.

- 4.) Elevar consideravelmente o nível de formação de todos os intervenientes chave acima mencionados, especialmente, ao nível distrital. Currículo e módulos de formação específico para os Membros dos Conselhos Consultivos Distritais e dos Postos Administrativos. Elaboração de uma estratégia para a transformação das equipas técnicas aos níveis provincial e distrital numa espécie de “unidade de planificação participativa” multisectorial institucionalizada dentro do governo provincial, bem como na administração distrital, no quadro da reforma da administração estatal e da Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE), de 2003, de modo a assegurar a continuidade e avançar na institucionalização da planificação participativa. Elaboração de um currículo de treinamento padronizado para os membros das equipas técnicas, de forma a acreditar os seus esforços de formação no quadro de formação posterior e respectivas consequências na sua carreira profissional. Será importante que, no futuro, o Governo reforce o seu compromisso financeiro ao projecto. Os custos inerentes dos sistemas de planificação participativa devem ser pouco a pouco transferidos para os governos nacional, provincial e distrital.
- 5.) Elaboração e integração de uma estratégia de género explícita incluindo actividades e indicadores específicos. Elaboração de um currículo de treinamento específico e introdução de uma dimensão de género nos materiais de formação. Elaboração de uma estratégia específica para a inclusão de todos os grupos vulneráveis no processo de planificação participativa. Preencher o posto vago de assessor de género tão cedo quanto possível com um candidato de alto qualidade.
- 6.) Melhorar a capacidade do projecto em relação às questões de desenvolvimento económico local e gestão dos recursos naturais através de consultorias externas específicas. Alternativamente, "subcontratar" esta componente do projecto a uma ONG ou outra organização com conhecimentos e experiência específica neste campo (por exemplo, CLUSA em Nampula). Dar os passos iniciais com vista a superar o fosso município-distrito aproximando os municípios rodeados por um distrito com um processo de planificação participativa estabelecido, apoiar também a introdução da planificação participativa dentro da sua respectiva área territorial. Retirar a introdução da planificação participativa ao nível provincial do quadro lógico em relação à fase actual do projecto a fim de evitar a sobrecarga do projecto.
- 7.) Desenvolver uma estratégia de comunicação específica incluindo ferramentas de sistematização, comunicação e disseminação dos resultados e melhores práticas, por exemplo, o estabelecimento de um website específico do projecto.

V. Melhores práticas e lições aprendidas

- 1.) As três componentes do projecto estão fisicamente e institucionalmente bem integradas em ambas as instituições parceiras. Ao invés de arrendar espaço de escritório separado dos escritórios do parceiro, o projecto tornou-se fortemente integrado, de modo que para pessoas externas, é difícil distinguir entre o pessoal do projecto e o pessoal da instituição parceira.
- 2.) Embora a integração de ONGs no sistema de planificação participativa como uma espécie de mecanismo de mobilização e formação possa, a longo prazo, criar problemas, a assinatura de Memoranda de Entendimento com várias ONGs foi um passo positivo. Pois, proporciona um mínimo de segurança na planificação durante um período previsível.

- 3.) A formação de Equipas Técnicas eficazes ao Nível Distrital e instituições de participação comunitária como em muitas partes da Província Nampula é o resultado do apoio providenciado durante um período três vezes superior ao de Cabo Delgado até agora. Embora os materiais e procedimentos de formação tivessem sido produzidos no processo de modo a facilitar a replicação, a criação e a operação eficaz dos IPCCs em Cabo Delgado ainda necessitará de apoio e supervisão além desta fase do projecto. A lição de que deve-se levar o tempo necessário com as actividades de participação comunitária compensa a longo prazo. É evidente, mas muitas vezes não se presta a atenção devida na ânsia de atingir os objectivos de ter os PDDs e o PES a funcionarem.
- 4.) A introdução dos Fundos Distritais de Desenvolvimento foi um passo altamente inovador para a concretização da planificação participativa e descentralizada. Estava adaptada à realidade dos distritos, dado o seu estatuto como unidades não orçamentais. Os FDDs permitiram que este obstáculo fosse superado e fossem criadas condições para a abordagem da questão de administração financeira como um desafio mais abrangente.
- 5.) O Distrito de Mogovolas é o precursor no campo da administração financeira melhorada, dado o seu progresso na institucionalização transparente e eficiente da gestão financeira interna e os seus esforços para aumentar as receitas distritais. Entre 1999 e 2003, o Distrito de Mogovolas conseguiu aumentar as suas próprias receitas, através de taxas e licenças, por um factor de 14¹. Adicionalmente, em Mogovolas, foi desenvolvida uma espécie de política fiscal envolvendo consultas anuais com os contribuintes que pagavam as licenças mais importantes, os proprietários das bancas no mercado, a fim de evitar taxas demasiado elevadas e o risco de “fugirem” para a economia informal.
- 6.) A experiência em Cabo Delgado indica que, para programas na sua fase inicial, a rápida implementação de infra-estrutura básica para alcançar a credibilidade dos processos de planificação participativa e ir de encontro às expectativas do seu público primário ao nível da comunidade muitas vezes não é possível através dos sistemas convencionais de planificação, contratação e execução das obras públicas. Por outro lado, a experiência de Nampula confirma que a médio e longo prazo poderá haver um aumento de confiança com a conclusão de ciclos sucessivos de implementação e resultados concretos alcançados no terreno.
- 7.) A futura concepção de programas pode levar em consideração a implementação de um mecanismo inicial de implementação acelerada com a duração de dois anos a fim de manter a confiança das partes interessadas e, simultaneamente, permitir tempo suficiente para que o processo mais convencional seja gradualmente substituído. Os importantes benefícios a serem derivados desta abordagem incluem permitir aos gestores e assessores manter um foco apropriado sobre as questões estratégicas importantes sem necessidade de desviar recursos para fazer face a crises de capacidade de curta prazo, que surgirão inevitavelmente quando houver grandes aumentos incrementais nas exigências sobre sistemas desprovidas de recursos.

¹ cf. para informações adicionais McGill, Ronald. Back to Office Report, 03./10.04.2004, p. 5-8

ÍNDICE	Pág.
SUMÁRIO EXECUTIVO	ii
ÍNDICE	ix
OBSERVAÇÕES TÉCNICAS	x
LISTA DE ABREVIATURAS	xi
1. LISTA DE PROJECTOS	xiv
2. DESTAQUES DA MISSÃO	1
3. MISSÃO DE AVALIAÇÃO: OBJECTIVO, EQUIPA DE AVALIAÇÃO ACTIVIDADES, METODOLOGIA ADOPTADA, ESTRUTURA DO PRESENTE RELATÓRIO	6 6
3.1 Objectivo da missão	6
3.2 Equipa de avaliação	6
3.3 Metodologia usada	6
3.4 Programação de actividades	8
3.5 Estrutura do presente relatório	11
4. HISTÓRIA E SITUAÇÃO ACTUAL DO PROJECTO, PREPARAÇÃO E CONCEPÇÃO, QUESTÕES RELATIVAS À IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO	12
4.1 Contexto de política, história e situação actual do projecto	12
4.2 Preparação, concepção e pertinência do projecto	13
4.3 Implementação e gestão do projecto	18
5. CONSTATAÇÕES DA AVALIAÇÃO SOBRE OS PRODUTOS DO PROJECTO	39
5.1 Produto 1: Qual é o nível de eficácia da participação?	39
5.2 Produto 2: Inovações na gestão financeira pública ao nível distrital / a questão da introdução do Orçamento de Desempenho	62
5.3 Produto 3: Financiamento e realização de infra-estruturas como aspecto de maior visibilidade do projecto	70
5.4 Produto 4: Sustentabilidade das realizações do projecto / a questão da estratégia de saída	86
5.5 Produto 5: Género como uma questão transversal importante: mecanismos institucionais de integração da igualdade do género	91
5.6 Produto 6: Inovações fora das actividades centrais do projecto?	97
5.7 Produto 7: Falta de uma estratégia de comunicação	101
6. CONSTATAÇÕES RELATIVAS AO CONTEXTO POLÍTICO GERAL DO PROJECTO	103
6.1 O ambiente político de descentralização e o projecto do PPF	103
6.2 Abordagem de projecto ou Apoio ao Orçamento Geral – O PPF na encruzilhada de modalidades de apoio divergentes	105
7. QUESTÕES CRÍTICAS, LIÇÕES APRENDIDAS E MELHORES PRÁTICAS, RECOMENDAÇÕES	107
7.1 Questões críticas	107
7.2 Melhores práticas e lições aprendidas	110
7.3 Recomendações chaves	111
8. ANEXO DE ANÁLISE ESPECÍFICA	123
9. LISTA DAS PESSOAS ENTREVISTADAS	133
10. LISTA DE DOCUMENTOS E REFERÊNCIAS USADAS NA AVALIAÇÃO	139

Esta é uma tradução do relatório original em inglês. Em caso de discrepância entre a versão em inglês e o texto traduzido, o relatório original em inglês representa a versão oficial.

OBSERVAÇÕES TÉCNICAS

O presente relatório refere-se ao projecto avaliado como 'projecto' ou 'Projecto do PPF', embora seja composto por diferentes partes. Estas são denominadas 'componentes' ou 'componentes do projecto'. O projecto do PPF é parte integrante do Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas, baseado na DNPO.

Não obstante o presente relatório ter sido preparado na língua inglesa, as abreviaturas usadas são as abreviaturas oficialmente em uso em Moçambique.

LISTA DE ABREVIATURAS

AAA	Acção Agrária Alemã (ONG internacional)
AC	Líder Comunitário / Autoridade Comunitária
ADPP	Humana - Povo para Povo (ONG internacional)
AKF	Fundação Aga Khan
ANE	Agência Nacional de Estradas
AR	Assembleia da República
ATLAS	Sistema de Administração Financeira do UNCDF
BdPES	Balanço do Plano Económico e Social
CARE	ONG internacional
CBO	Organização Comunitária
CC	Conselho Consultivo
CCD	Conselho Distrital de Desenvolvimento
CCL	Conselho Consultivo ao Nível de Localidade
CCPA	Conselho Consultivo ao Nível de Posto Administrativo
CDC	Comité de Desenvolvimento Comunitário
CDL	Comité de Desenvolvimento Local
CEPKA	ONG local
CFMP	Previsão Fiscal a Médio Prazo
CGE	Conta Geral do Estado / Tesouro Público
CIRESP	Conselho Interministerial da Reforma do Sector Público
Concern	ONG internacional
CTA	Assessor Técnico Principal
DAR	Departamento da Água Rural (dentro do MOPH)
DAS	Departamento de Água e Salubridade (dentro da DPOPH)
DBS	Apoio Directo ao Orçamento
DCI	Cooperação Irlandesa para o Desenvolvimento
DDADR	Direcção Distrital de Agricultura e Desenvolvimento Rural
DEd	Departamento de Edificações/Construção (dentro da DNA/DPOPH)
DEP	Departamento de Estradas e Pontes (dentro da DPOPH)
DFID	Departamento de Desenvolvimento Internacional
DNA	Direcção Nacional de Águas (dentro da MOPH)
DNDR	Direcção Nacional de Desenvolvimento Rural (dentro do MADER)
DNE	Direcção Nacional de Edificações /Construção (dentro do MOPH)
DNPO	Direcção Nacional do Plano e Orçamento (dentro do MPF)
DPAC	Direcção Provincial de Apoio e Controlo
DPADR	Direcção Provincial de Agricultura e Desenvolvimento Rural
DPCAA	Direcção Provincial de Coordenação da Acção Ambiental
DPE	Direcção Provincial de Educação
DPMCAS	Direcção Provincial da Mulher e Coordenação da Acção Social
DPO	Departamento do Plano e Orçamento (dentro da DPPF)
DPOPH	Direcção Provincial das Obras Públicas e Habitação
DPPF	Direcção Provincial do Plano e Finanças
DPS	Direcção Provincial de Saúde
EP1	Escola Primária do 1º Grau, (1ª a 4ª Classe)
EP2	Escola primária do 2º Grau, (5ª a 7ª Classe)
EPAP	Equipa Provincial de Apoio à Planificação (na Província de Cabo Delgado)
ETD	Equipa Técnica de Planificação Distrital
ETP	Equipa Técnica de Planificação Provincial (na Província de Nampula)
EUR	Euro
FC	Facilitador (de Planificação) Comunitária
FDD	Fundo Distrital de Desenvolvimento
FDL	Fundo de Desenvolvimento Local
FRELIMO	<i>Frente de Libertação de Moçambique</i> – partido no poder no Governo nacional e na maior parte dos municípios
GBS	Apoio ao Orçamento Geral

GoM	Governo de Moçambique
GTZ	Cooperação Alemã para o Desenvolvimento
GVS	Serviço Voluntário Alemão
HIV/SIDA	Vírus de Imunodeficiência Humana / Síndrome de Imunodeficiência Adquirida
HQ	Sede
IDPPE	Instituto de Desenvolvimento Pesqueiro de Pequena Escala
IDWG	Grupo Informal de Trabalho dos Doadores sobre a Descentralização
IFAPA	Instituto de Formação em Administração Pública e Municipal
IP	Projecto de investimento
IPCC	Instituições de Consulta Comunitária Participativa
IRN	Imposto de Reconstrução Nacional
JR	Avaliação Conjunta
LADF	Fundo Local de Desenvolvimento Agrícola
LED	Desenvolvimento Económico Local
LIG	Subvenção de Investimento Local (=SIL)
LOLE	Lei dos Órgãos Locais do Estado
M&E	Monitorização e Avaliação
MADER	Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural
MAE	Ministério da Administração Estatal
MAMM	Distritos de Mogovolas, Angoche, Moma e Mogincual (programa da SNV)
MARRP	Programa de Reassentamento e Reabilitação de Manica
MIC	Ministério da Indústria e Comércio
MIS	Sistema de Monitorização e Informação
MOPH	Ministério das Obras Públicas e Habitação
MOU	Memorando de Entendimento
MPF	Ministério do Plano e Finanças
MTE	Avaliação de Meio-termo
MZM	Metical (moeda corrente moçambicana)
NORAD	Agência Norueguesa de Cooperação para o Desenvolvimento
NPCS	Unidade Provincial para o Combate ao HIV/SIDA
NRP	Unidade de Planificação Regional (MAMM)
OGE	Orçamento Geral do Estado
OLE	Órgão Local do Estado
OLIPA	ONG nacional
OMM	Organização da Mulher Moçambicana
ONG	ONG (Organização Não governamental)
OPHAVELA	ONG local de poupanças de grupo e empréstimos
ORAM	ONG nacional
OSEO	Cooperação Suíça de Trabalho
PA	Posto Administrativo
PAAO	Plano Anual de Actividades e Orçamentos
PAF	Quadro de Avaliação de Desempenho
PAI	Plano Anual de Investimento
PARPA	Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta
PCP	Documento de Conceito de Projecto
PDD	Plano Distrital de Desenvolvimento
PES	Plano Social e Económico
PFM	Missão de Formulação de Projecto
PPFD	Programa de Planificação e Finanças Distritais
PPFD-C	Programa de Planificação e Finanças Distritais – Províncias da Região Centro
PPFD-CD	Programa de Planificação e Finanças Distritais – Cabo Delgado
PPFD-N	Programa de Planificação e Finanças Distritais – Nampula
PRA	Avaliação Rural Participativa
PROCIPP	Programa de Formação das Instituições Públicas e Privadas
PRODER	Programa de Desenvolvimento Rural
PRODOC	Documento de Projecto
PRS	Estratégia de Redução da Pobreza
PRSP	Documento de Estratégia de Redução da Pobreza

PSR	Reforma do Sector Público
PTIP	Plano Trienal de Investimento Público
PWA	Assessor das Obras Públicas
RADIF	Fundo de Investimento Distrital para o Acesso Rural
RCA	Autoridade Comunitária Reconhecida
Renamo	<i>Resistência Nacional de Moçambique</i> – principal partido da oposição, administra 5 municípios
SAL	Fundo Agrícola
SALAMA	ONG local
SdB	Secretário de Bairro (Frelimo)
SDC	Cooperação Suíça para o Desenvolvimento
SIFAP	Sistema de Formação em Administração Pública
SIL	Fundo de Investimento Local
SISTAFE	Sistema Financeiro de Administração Estatal
SNV	ONG holandesa
SWAP	Abordagem Sectorial
TOR	Termos de Referência
TT	Equipas Técnicas (ETP / EPAP / ETD)
USD	Dólar dos Estados Unidos
UTRAFE	Unidade Técnica de Reforma das Finanças dos Estado
UTRESP	Unidade Técnica de Reforma do Sector Público

1 INFORMAÇÃO SOBRE O PROJECTO

Dados de Projecto:																	
País	Moçambique																
Número do Projecto	MOZ/01/C01 (UNCDF), MOZ/01/001 (PNUD)																
Título do Projecto	Suporte à Planificação e Financiamento Descentralizados nas Províncias de Nampula e Cabo Delgado																
Título Abreviado	Projecto de Planificação e Financiamento Distrital – PPF																
Sector	Estratégias, Políticas e Planificação de Desenvolvimento (0210)																
Agências de Execução do Governo	Ministério do Plano e Finanças / Direcção Nacional do Plano e Orçamento Direcções Provinciais do Plano e Finanças, Províncias de Nampula e Cabo Delgado																
Âmbito Geográfico	Toda a Província de Nampula, 6 distritos da Província de Cabo Delgado																
Data de Aprovação	Maio de 2002																
Data de Início	Maio de 2002																
Emenda	Setembro de 2003																
Data de Conclusão	Abril de 2006																
Orçamento do Projecto (USD)	<table> <tr> <td>UNCDF</td> <td>3.000.000</td> </tr> <tr> <td>PNUD</td> <td>2.653.400</td> </tr> <tr> <td>Governo dos Países Baixos</td> <td>4.514.000</td> </tr> <tr> <td>Governo da Noruega</td> <td>4.138.200</td> </tr> <tr> <td>DCI</td> <td>1.178.200 (fix. como €1.000.000)</td> </tr> <tr> <td>SDC</td> <td>600.000</td> </tr> <tr> <td>Total</td> <td>16.083.600</td> </tr> <tr> <td>Governo do Moçambique (em espécie)</td> <td>500.000</td> </tr> </table>	UNCDF	3.000.000	PNUD	2.653.400	Governo dos Países Baixos	4.514.000	Governo da Noruega	4.138.200	DCI	1.178.200 (fix. como €1.000.000)	SDC	600.000	Total	16.083.600	Governo do Moçambique (em espécie)	500.000
UNCDF	3.000.000																
PNUD	2.653.400																
Governo dos Países Baixos	4.514.000																
Governo da Noruega	4.138.200																
DCI	1.178.200 (fix. como €1.000.000)																
SDC	600.000																
Total	16.083.600																
Governo do Moçambique (em espécie)	500.000																
Despesas (USD)	Total (2002 + 2003) 6.026.380																
Taxa de câmbio	USD 1 = 21.600 Meticais (Outubro de 2004)																
Objectivo de Desenvolvimento	Contribuir para a erradicação da pobreza através de governação local melhorada																
Objectivo Imediato	Aumentar o acesso à infra-estrutura básica e serviços públicos pelas comunidades locais através de formas sustentáveis e replicáveis de planificação participativa, orçamentação, financiamento e gestão pública descentralizada																
Resultados Esperados	<ol style="list-style-type: none"> 1. Participativa planificação de ciclo de governo local (distritos, municipalidades e províncias) estabelecido, institucionalizado e feito independente 2. Sistemas financeiros do governo locais estabelecidos e geridos em uma maneira responsável e transparente que aumenta o rendimento do governo local 3. Provincial e Governos distrital estabeleceram e institucionalizaram um sistema transparente da implementação, supervisão, operação e manutenção da infra-estrutura básica 4. Institucional (inclusive o humano) a capacidade fortaleceu e fez independente para a performance do governo local melhorada 5. O género e o grupo vulnerável publicam efetivamente integrado em desenvolvimento local e processos de governação 6. As inovações como desenvolvimento económico local, gestão de recurso natural e municipalidade distrital integraram o planificação incluído na metodologia de planificação descentralizada 7. Melhor as práticas geradas pelo planificação descentralizado são sistematizadas, standardizados e articulados em apoio à elaboração de uma Estratégia Nacional de Planificação Descentralizado e Financiamento 																
Data da Avaliação de Meio	22 de Setembro a 18 de Outubro de 2004																

Fontes: Escritório de Maputo do PNUD; (UNCDF), Emenda ao Documento de Projecto do UNCDF – MOZ/01/C01 (UNCDF), MOZ/01/001 (PNUD), (2003)

2. DESTAQUES DA MISSÃO

Visita ao Distrito de Mogovolas, Província de Nampula: uma equipa técnica bem preparada e finanças distritais melhoradas

A primeira visita a um distrito estava programada para quarta-feira, dia 29 de Setembro. Depois de mais de uma semana de trabalho administrativo, a equipa estava cheia de expectativas, para ver *in loco*, como é que as grandes "questões" do projecto a serem avaliadas eram efectivamente abordadas: A participação da população e o género, a planificação distrital e edificação de infra-estrutura e a introdução de financiamento ao nível distrital. Tendo saído da Cidade de Nampula para Nametil, capital do Distrito de Mogovolas, depois de cerca de uma hora de viagem numa estrada poeirenta e às vezes estreita, chegamos à aldeia, que é um conjunto espaçoso de edifícios públicos, lojas e algumas residências privadas, ainda com um encanto evocativo do tempo colonial.

Eram 8 horas da manhã, o dia começava já a aquecer, quando fomos calorosamente recebidos pela sra. Marta de Castro, Directora Distrital de Educação, em substituição do Administrador Distrital ausente, por alguns funcionários da administração distrital, membros do *Conselho Distrital de Desenvolvimento*, assim como pelos membros da *Equipa Técnica Distrital* de Mogovolas. Ficamos impressionados com o elevado nível de preparação da reunião. Tinham preparado uma agenda concisa escrita no computador e um folheto de três páginas sobre a história e a situação actual do processo de planificação no Distrito de Mogovolas.

A discussão foi de um padrão comparativamente alto, demonstrando que, especialmente, os membros da Equipa Técnica Distrital, chefiada pela jovem sra. Ana Paula Banana, tinham um conhecimento profundo da sua área. Tivemos uma discussão interessante, às vezes até controversa, uma indicação de que a cultura democrática de troca de opiniões já tinha começado a se enraizar. Todas as pessoas presentes demonstravam um certo orgulho do que tinham alcançado: um processo participativo de quatro anos que tinha contado com o envolvimento da população na identificação, priorização e formulação do primeiro Plano Estratégico de Desenvolvimento Distrital, que foi aprovado e oficialmente lançado em 2003. No quadro do processo de planificação, os passos iniciais concomitantes visando melhorar a gestão financeira do distrito e, especificamente, depois da aprovação do Plano Distrital de Desenvolvimento para Mogovolas, projectos importantes tinham sido implementados tais como a reabilitação de uma estrada de 32 quilómetros, a aquisição de um tractor para a Administração Distrital para usos múltiplos como limpeza das estradas ou transporte de material pesado. Foram igualmente construídos um salão público há muito necessário, uma pequena sala usada como arquivo e sala de reuniões e uma cantina. Foram adquiridos um computador, uma impressora e uma máquina de fax, bem como uma motocicleta, para aumentar a mobilidade da equipa técnica. O mercado público tinha iluminação e bancos públicos tinham sido colocados ao longo da estrada principal.

Depois da reunião, o sr. Luís José, um jovem contabilista dinâmico, formado pelo projecto, mostrou-nos os melhoramentos introduzidos no sistema contabilístico do distrito e como o seu departamento de finanças e contabilidade tinha melhorado a colecta de taxas e licenças em todo o distrito. Isto tinha, em grande medida, possibilitado a realização dos investimentos acima mencionados. Ele também tinha preparado um documento de 5 páginas que depois fotocopiou e distribuiu à missão. O documento descrevia o processo de melhoramento da gestão financeira e do sistema de contabilidade da administração distrital, bem como a política e passos concretos para aumentar a colecta de taxas de licenças e impostos. Da entrevista com o sr. José, tiramos a conclusão de que a condição *sine qua non* de todos os melhoramentos registados no distrito tinha sido a vontade política do actual Administrador de promover o

seu distrito. Esta tinha sido a chave do sucesso do PPF na formação, procedimentos melhorados e outros aspectos do Distrito Mogovolas.

Depois de quatro horas de discussão e recolha de informação, os colegas de Mogovolas tinham preparado um pequeno mas apetitoso almoço, que nos proporcionou a oportunidade para uma última conversa com eles. Impressionados não só com as suas realizações, mas também com o elevado padrão e, em certa medida, os procedimentos no tratamento de missões, dirigimo-nos a Angoche. Mogovolas permaneceu na nossa memória como um lugar que demonstrou que mesmo numa área remota, era possível elevar os padrões de funcionamento da administração pública, envolver a população nas questões de planificação e embarcar num processo de aprimoramento dos investimentos públicos em benefício da população.

Visita ao Distrito de Meluco, Província de Cabo Delgado: O estabelecimento de um processo de participação sólido requererá muito tempo

Durante a visita da equipa de avaliação a Meluco, o Administrador Distrital, sr. Eduardo Cando Stambuli, deixou-nos reflectir sobre o que nos tinha contado sobre as dificuldades e os êxitos da planificação distrital, esperando que aferíssemos nas nossas entrevistas subsequentes com a Equipa Técnica Distrital e com os membros da comunidade. Entre as muitas perspectivas da vida em Meluco que ele apresentou, fomos informados sobre os ratos que tinham inutilizado o computador da Equipa Técnica Distrital roendo os fios e o problema dos elefantes que invadiam as machambas da população. No dia anterior à nossa chegada, uma mulher tinha sido morta por um elefante quando estava a cortar capim para cobrir a sua casa. Os elefantes, forçados pelas queimadas habituais das matas e zonas de pastagem pelos camponeses, vagueavam até as proximidades das zonas povoadas.

Como resultado das reuniões comunitárias no distrito no ano anterior, tinham sido instituídos conselhos consultivos para o diálogo com o governo e estavam a ser desenvolvidos os conteúdos do plano distrital de desenvolvimento. Os problemas, os recursos potenciais e as soluções tinham sido discutidos em todas as zonas do distrito. Quase cada Localidade encarava a fauna bravia e as florestas como seus maiores recursos locais potenciais. Porém, os animais selvagens ocupavam o primeiro lugar na lista priorizada como sendo o mais grave dos problemas no Posto Administrativo de Muaguide, posicionando-se logo a seguir à prioridade da construção do Centro do Posto Administrativo da Localidade na votação das reuniões do Conselho Distrital de Desenvolvimento. Homens, mulheres, líderes comunitários e funcionários do governo, todos sublinharam as privações sofridas em consequência das invasões por elefantes, macacos, javalis e ratos às suas machambas.

Como parte da fase preparatória para o desenvolvimento do plano, o Distrito de Meluco vai ser alocado uma escola secundária ou pelo menos o núcleo de uma escola secundária, a partir dos fundos disponíveis. No entanto, a escola foi alocada a mesma prioridade que o problema dos animais selvagens pela maioria dos grupos na reunião do Conselho Distrital de Desenvolvimento. O Distrito tinha conseguido persuadir o sector de educação que uma escola secundária podia ser alocada a um distrito com baixa densidade demográfica e difícil acesso. Foi uma batalha difícil, mas foi conseguido.

Mas o que aconteceu aos elefantes e aos ratos? Fazer lobby e conseguir que uma escola fosse planificada para construção significava que um outro problema de maior importância para o Distrito podia ser resolvido? Os conselhos consultivos tinham proposto soluções ao problema dos animais selvagens invasores que ia desde conservação num parque até o seu abate usando meios apropriados.

Felizmente, mesmo à sua porta estava o Parque Nacional que almejavam. Dois terços do território do distrito de Meluco estão localizados dentro dos limites do Parque Nacional das Quirimbas. Embora, por um lado, o sr. Cando Stambuli esteja ciente de que o Plano de Desenvolvimento Distrital e o Plano de Gestão do Parque devem estar harmonizados e de que um exercício de zoneamento planificado para ser levado a cabo em breve ajudará a definir o uso e aproveitamento de terra e as actividades de gestão dos recursos naturais em diferentes zonas, ele também observou que os benefícios potenciais decorrentes do Parque devem ter primazia em relação aos custos sociais, como reassentamento humano.

A criação de um mapa de zoneamento – isto é, identificação dos usos das diferentes zonas – é uma actividade consultiva. Certas posições de compromisso devem ser assumidas no processo de tomada de decisão; algumas pessoas ganharão e algumas perderão. São necessárias pessoas habilitadas para facilitar este tipo de consultas e sensibilizar as pessoas sobre os custos e benefícios potenciais dos diferentes cenários de desenvolvimento. O Administrador do Distrito espera que os facilitadores da planificação comunitária e os conselhos consultivos ‘tratem da questão de zoneamento’.

Estarão eles à altura de o fazer – a curto prazo? A equipa de avaliação soube que leva muito tempo e muitos contactos para desenvolver a capacidade das equipas técnicas distritais e habilitá-las a efectivamente treinar e apoiar o funcionamento eficaz dos conselhos consultivos (e dos facilitadores comunitários). Decorrido quase um ano, a equipa técnica de Meluco continua ainda muito débil. Nunca realizou nenhum trabalho com os conselhos consultivos sem a presença da equipa provincial. Os seus membros não possuem nenhum meio de transporte, nem têm acesso a um. Não são satisfeitos com as suas condições de trabalho e o desinteresse demonstrado pela Administração Distrital está a desgastar a sua motivação.

A ONG alemã, Acção Agrária Alemã, providencia alguma ajuda ao nível comunitário em Meluco. No entanto, o desafio de desenvolvimento de capacidade aos níveis distrital e mais baixos é uma tarefa crucial a que o PPF em Meluco e Cabo Delgado, de um modo geral, têm que fazer face.

Se a facilitação participativa tiver êxito e for produzido um plano de zoneamento e de gestão bem concebidos nos próximos meses, a Administração Distrital espera ser capaz de conter e reduzir a ameaça dos elefantes e de outros animais selvagens de grande porte. O êxito deste empreendimento e, conseqüentemente, o melhoramento da qualidade de vida da população de uma forma inovadora constitui um dos resultados esperados do PPF. Contudo, uma planificação eficaz e sustentável provavelmente requererá muito mais tempo e investimento em termos de capacitação do que a fase actual do projecto prevê. A maior parte das pessoas envolvidas e testemunhando o progresso do PPF em Cabo Delgado, entre os quais o sr. Cando Stambuli, esperam que a presença do projecto na Província seja de longo prazo. Esta parece uma atitude muito válida.

Visita aos Distritos de Mecuburi, Província de Nampula, e Chiure e Ancuabe, Província de Cabo Delgado: Apropriação dos projectos locais e o dilema dos procedimentos morosos *versus* expectativas de solução rápida aos problemas

Um dos nossos companheiros durante a visita de campo sorria e abanara a cabeça quando perguntado se os tanques de peixe comunitários experimentais em Nametil estavam sujeitos à pesca furtiva. No regresso, o nosso companheiro tomou um rumo diferente do resto do grupo e quando indagado sobre o seu destino o nosso guia respondeu “*Ele foi fazer vida dele*”. A ausência de caça furtiva denota um grau de

apropriação do projecto pela comunidade. Concomitantemente, os membros da comunidade estão livres de prosseguir os seus objectivos individuais, o que é indicativo de um certo nível de estabilidade e coesão social naquela comunidade.

Os membros da comunidade estão cada vez mais a desempenhar um papel mais activo na provisão e manutenção da sua própria infra-estrutura social e económica através de iniciativas comunitárias que contribuem para a satisfação das suas próprias necessidades e das necessidades de outros membros.

Na capital distrital de Mecuburi, Província de Nampula, a Associação de Professores de Encarregados de Educação da principal escola primária mobilizou os seus recursos e providenciou contribuições financeiras para a contratação de pedreiros para a construção de três blocos de salas de aulas, usando tijolos fornecidos por uma associação de fabricantes de tijolos local. Entretanto, em Nametil, a cerca de 10 quilómetros de distância, João Munheque, o director da escola primária local, construída com o apoio do FDD, conseguiu montar fechaduras e adquirir mobiliário para a escola com doações dos pais e as receitas excedentárias geradas da machamba da escola.

O Governador da Província de Cabo Delgado, sr. José Pacheco, manifestou o seu compromisso em assegurar a disciplina e transparência nos procedimentos de contratos públicos de forma a melhorar a provisão da infra-estrutura pública. Contudo, os desafios ainda prevalecem. Leôncio Julai, o Administrador do Distrito de Chiure, em Cabo Delgado, está extremamente preocupado. Devido à morosidade dos processos de contratos públicos, as necessidades identificadas pela população através do processo de planificação participativa não estão a ser satisfeitas com a celeridade necessária pelo FDD. Isto desincentiva a participação comunitária e gera a falta de confiança no processo. Chegados à aldeia de Chimoio, no mesmo distrito, tendo viajado pela estrada recentemente reabilitada, um dos membros da comunidade comentou “Não podem ter percorrido todo este caminho e não trazer nada!” Claramente, está a gerar-se um nível de expectativa que deve ser tratado com prudência.

Em Ngeue, no Distrito de Ancuabe, Província de Cabo Delgado, Luisa Cançelha, uma parteira num centro de saúde recentemente construído, onde se realizam 25 partos por mês, acha que a disposição do edifício não responde adequadamente à necessidade de privacidade das futuras mães. Há, portanto, trabalho significativo por realizar ainda de modo a assegurar que os investimentos em infra-estrutura satisfaçam as necessidades dos utentes dentro dos limites dos recursos disponíveis.

A experiência de Nampula demonstra até que ponto a execução e manutenção de infra-estrutura podem providenciar um foco para o contributo individual à comunidade com base em iniciativas no quadro de um fundo de desenvolvimento local. Todavia, o apoio a este processo deve ser gerido prudentemente para que as expectativas geradas sejam realistas, tomando em consideração a necessidade de responsabilidade pública e a obrigação de garantir a satisfação, tão plena quanto possível, das necessidades dos utentes.

Visita a Cunle, Província de Nampula, e Chimoio, Província de Delgado: Duas experiências diferentes de participação da mulher nos esforços de planificação

Na localidade isolada de Cunle, Distrito de Ribáuè, na Província de Nampula, a missão teve a oportunidade de se reunir com cerca de 25 membros da comunidade, metade dos quais era também constituída por membros do CC. Foi, assim, possível falar com 4 mulheres que representavam as mulheres no CC e também com outras 4 mulheres. Apesar de que, em geral, a missão tinha algumas preocupações genuínas relativamente

à participação da mulher nestes mecanismos de consulta, os membros da missão constataram com muito agrado que estas mulheres estavam muito activamente envolvidas no CC e eram muito eloquentes na exposição das suas preocupações, prioridades e a medida em que estas eram reflectidas nos planos distritais.

O encontro foi informal, com os homens e as mulheres sentados lado a lado na ordem em que tinham chegado, sem qualquer plano hierárquico quanto aos lugares. As mulheres tomaram livremente a oportunidade de se levantarem e usar da palavra. É notável que quando se apresentavam, também mencionavam que grupo de mulheres representavam e identificavam as pessoas cujas preocupações elas exprimiam. Por exemplo, uma mulher levantou-se e explicou que era também membro do conselho escolar (um tipo de associação de professores e encarregados de educação), e prosseguiu dizendo que as mulheres sentiam que a abertura de um ponto de água perto da escola era uma prioridade. As preocupações por si exprimidas foram, posteriormente, confirmadas e validadas pelas outras mulheres presentes nos debates e, de facto, também pelos homens.

Este nível de participação pode, naturalmente, dever-se ao facto de que o distrito tinha uma equipa técnica competente e activa, mas também apontava para a importância de se usar as redes existentes que congregam as mulheres nos diferentes fóruns (por exemplo, conselhos de escola, grupos de igreja, associações de produtores, etc.).

O nível de participação testemunhada em Ribáuè contrastava com o carácter da participação da mulher em Chimoio, no Distrito de Chiure, Província de Cabo Delgado. Nesta província, a missão teve igualmente a oportunidade de dialogar com cerca de 25 membros da comunidade, dos quais cerca de um terço eram mulheres, incluindo uma que participava no CC. Em Chimoio, foi muito mais difícil discutir as preocupações das mulheres como uma questão de foco distinta, pois, as mulheres submetiam-se de formas variadas aos homens presentes. Os homens indicavam onde elas deviam sentar-se, e quando uma pergunta era dirigida às mulheres, elas hesitavam em responder e, simplesmente, davam opiniões pessoais, mesmo quando a representante feminina da equipa técnica distrital (directora de uma escola próxima) as estimulava. Há muito trabalho ainda por ser feito.

3 MISSÃO DE AVALIAÇÃO: OBJECTIVO, EQUIPA DE AVALIAÇÃO, ACTIVIDADES, METODOLOGIA ADOPTADA, ESTRUTURA DO PRESENTE RELATÓRIO

3.1 Objectivo da missão

O objectivo da avaliação de meio-termo tinha três vertentes: Primeiro, obter uma perspectiva independente da situação do projecto do PPFD através de uma equipa composta por consultores independentes com vista a apoiar as partes interessadas no projecto a melhorar a eficiência, eficácia, relevância e o impacto do projecto; segundo, assegurar a prestação de contas em relação aos resultados pelo UNCDF aos doadores, parceiros e beneficiários do projecto; e terceiro, usar a experiência adquirida em outros projectos do UNCDF que estejam a implementar iniciativas nos mesmos ou em domínios semelhantes. (Sessão de Informação, 09/09/2004; TOR: 7)

3.2 Equipa de avaliação

A equipa de avaliação era composta por seis pessoas, quatro das quais recrutadas pela sede do UNCDF e duas destacadas pela Embaixada da Noruega em Maputo. A alocação das responsabilidades e áreas de trabalho entre os membros da equipa foi da seguinte forma:

- Winfried Borowczak, PhD, Sócio-Economista, Chefe da Equipa e perito em planificação e política de descentralização;
- Edda Collier, PhD, Antropóloga, perita em matéria de género;
- Andreas Danevad, MPhil em Política Comparativa/Mestre de Ciências em História Económica, perito em desenvolvimento institucional (destacado pela Embaixada da Noruega);
- Aslak Orre, Mestrado em Ciências Políticas, perito em participação e relação distrito-município (destacado pela Embaixada da Noruega);
- Dermot O’Sullivan, MBA, Agrimensor Diplomado, perito em infra-estrutura rural;
- Gaye Thompson, PhD, Antropóloga, perita em participação.

O sr. W. O Borowczak é um consultor independente, baseado na Alemanha. A sra. E. Collier, o sr. JJ. O’Sullivan e a sra. G. Thompson são consultores independentes baseados em Moçambique. O sr. A. Danevad é da NORAD e está baseado em Oslo, na Noruega. O sr. A. Orre é do Instituto Christian Michelsen de Bergen, na Noruega.

Os membros da equipa recrutados pelo UNCDF estiveram presentes durante toda a missão. O sr. A. Orre juntou-se à missão a 26 de Setembro. O sr. A. Danevad esteve presente entre 4 e 14 de Outubro de 2004.

3.3 Metodologia adoptada

A metodologia de avaliação adoptada pela equipa da MTE consistiu das 3 etapas/abordagens seguintes:

Primeira etapa/abordagem: Análise da documentação do projecto e de outra documentação pertinente antes do início da MTE (documentos básicos, relatórios, estudos, etc.) (todos os membros da equipa)

Segunda etapa/abordagem: Recolha de informação com base em reuniões e entrevistas, assim como através da colecta de documentos adicionais e material escrito (todos os membros da equipa)

Esta etapa compreendeu, inicialmente, sessões de informação/entrevistas ao nível nacional, em Maputo, com 4 pessoas chaves do projecto:

- Sr. Domingos Lambo, Director do Programa Nacional e Director Nacional Adjunto do Plano e Orçamento,
- Dr. John Barnes, CTA do Projecto,
- Sr. Alberto Andissene, Director Nacional de Edificações e a sra. Filomena Santos, Assessora de Obras Públicas.

Os resultados destas sessões de informação/entrevistas proporcionaram à equipa uma boa base para a concretização dos TOR relativamente ao trabalho a ser levado a cabo nas duas províncias de Nampula e Cabo Delgado. Além disso, foram realizadas nesta etapa da MTE várias reuniões de recolha de informação com o Representante Adjunto Residente do PNUD e com os funcionários do PNUD/UNCDF.

Ao nível provincial, distrital e local, nas Províncias de Nampula e Cabo Delgado, foram realizadas reuniões/entrevistas com pessoas chaves de

- instituições/organizações parceiras do projecto ao nível provincial e distrital, incluindo ONGs que operam localmente,
- membros das estruturas de participação ao nível distrital e local,
- pessoal de projecto de ambas as componentes do projecto.

As reuniões/entrevistas com as pessoas chaves das instituições/organizações parceiras e estruturas de participação foram conduzidas de acordo com um questionário predefinido, que reflectia o resultado esperado da MTE, com referência especial para as tarefas chaves, aprimorado com base nos resultados das sessões de informação/entrevistas anteriores com as pessoas chaves ao nível nacional. Cada membro da equipa (do UNCDF) elaborou o seu próprio questionário de acordo com a sua área de especialidade. Deste modo, as tarefas levadas a cabo pelos membros da equipa estavam relacionadas com o estipulado nos TOR.

A equipa de avaliação responsável pela análise da participação só visitou os distritos onde as ONGs estavam activas e a prestar assistência na área de capacitação e desenvolvimento comunitário. Isto torna difícil o desenvolvimento de uma análise dos distritos sem a contribuição das ONGs. Considerando o tamanho da equipa de avaliação, incluindo o número de observadores, em várias ocasiões foi necessário subdividir a missão em subgrupos operacionais. Ambas as componentes do projecto distribuíram aos membros da equipa documentação específica e material escrito.

De regresso a Maputo, o trabalho da equipa foi caracterizado por entrevistas/reuniões adicionais de recolha de informações, bem como reuniões de conclusão e apreciação do resultado final do trabalho da missão. Estas entrevistas e reuniões tiveram como finalidade a recolha de informações adicionais detalhadas à luz das constatações no terreno, bem como informar os parceiros do projecto e o PNUD/UNCDF sobre as constatações preliminares da MTE. Neste contexto, foi preparado um Aide Memoire que foi posteriormente compartilhado com as principais partes interessadas. A pedido do CTA do Projecto, foram também realizadas reuniões de seguimento com o Director Nacional de Edificações e o Assessor das Obras Públicas da Componente do Nível Central.

Infelizmente, várias das reuniões importantes agendadas com a missão foram canceladas, às vezes com pouco tempo de aviso prévio. Especificamente, o cancelamento das reuniões com os directores da UTRESP, entidade responsável pela reforma do sector público e com a UTRAFE, entidade responsável pela reforma do sistema financeiro público, comprometeu sobremaneira a capacidade da equipa de avaliação apreciar a pertinência dos processos de reforma ao projecto do PPFDF.

Terceira etapa/abordagem: Reflexão sobre as constatações durante a MTE (todos os membros da equipa)

Durante a MTE, principalmente durante a visita às Províncias de Nampula e Cabo Delgado, a equipa se reunia quase diariamente a fim de reflectir sobre as constatações, compartilhar e consolidar as informações e assegurar que a avaliação fosse uma missão conjunta e o relatório subsequente fosse um relatório conjunto de toda a equipa. As sessões contínuas de reflexão sobre as constatações fizeram com que a avaliação fosse um processo iterativo e suficientemente flexível de modo a possibilitar a incorporação de determinadas questões à medida que surgiam no campo.

3.4 Programação das actividades

A programação das actividades (mais importantes) da MTE foi a seguinte:

22/09/2004	<ul style="list-style-type: none"> * chegada do chefe da equipa e do perito em infra-estrutura, * reunião (informal) com o Sr. Bernhard Weimer, Cooperação Suíça para o Desenvolvimento (W. Borowczak), * reunião (informal) com o Sr. John Barnes, CTA do Programa (W. Borowczak), * primeira reunião (informal) da equipa da MTE
23/09/2004	<ul style="list-style-type: none"> * encontro com o pessoal do projecto do UNCDF, sessão de vídeo sobre a componente do PPFDF de Nampula * reunião interna da equipa de MTE: desenvolvimento da equipa, metodologia de avaliação, elaboração de questionários, questões de natureza técnica e logística
24/09/2004	<ul style="list-style-type: none"> * encontro com a Sra. Violet Kakyomya, ARR na presença de outro pessoal do projecto do UNCDF, * sessão de informação com o Sr. Gana Fofang, DRR, * reuniões chaves individuais com Sr. John Barnes, CTA do Projecto, Sr. Alberto Andissene, Director Nacional de Edificações/ MPOPH, e Sra. Filomena Santos, e Assessora de Obras Públicas Sr. Domingos Lambo, Director do Programa Nacional e Director Nacional Adjunto do Plano e Orçamento/MPF, * encontro com o Sr. Anselmo J. Zimba, PPFDF, perito em M&E * reunião interna da equipa de MTE: reflexão sobre as constatações
25/09/2004	<ul style="list-style-type: none"> * reunião interna da equipa de MTE: aprimoramento da estratégia de avaliação e dos questionários, elaboração do documento da metodologia de avaliação, * disseminação do documento à sede do UNCDF, funcionários do UNCDF em Maputo, CTA do Projecto, * logística e preparação para a partida de avião para Nampula
26/09/2004	<ul style="list-style-type: none"> * voo para Nampula, chegada e recepção pelo pessoal da componente de Nampula do PPFDF, * reunião (informal) com o Sr. Vicente Paulo, coordenador da componente (W. Borowczak) * chegada do Sr. Aslak Orre, membro da equipa de MTE destacado pela Embaixada da Noruega
27/09/2004	<ul style="list-style-type: none"> * a reunião com o pessoal da componente de Nampula do PPFDF e pessoal da Equipa Técnica Provincial: história e situação actual da componente de Nampula do PPFDF, * preparação técnica e logística do trabalho na província de Nampula, * reuniões individuais dos membros da equipa com membros individuais do pessoal da componente do projecto,

	<ul style="list-style-type: none"> * chegada da Sra Rebecca Dahele da sede do UNCDF, encontro com o Chefe da Equipa, * reunião interna da equipa de MTE: disseminação e reflexão sobre as constatações
28/09/2004	<ul style="list-style-type: none"> * encontro com o Sr. Abdul Razak Noormahomed, Governador da Província de Nampula * reuniões individuais dos membros da equipa com diferentes consultores de infra-estrutura e ONGs operando localmente * encontro com o Sr. Castro Sanfins Namuaca, antigo Coordenador do PPF de Nampula e actual Presidente do Conselho Municipal da Cidade de Nampula * reunião interna da equipa de MTE: disseminação e reflexão sobre as constatações
29/09/2004	<ul style="list-style-type: none"> * viagem de campo ao Distrito de Mogovolas (Grupo I: W. Borowczak, A. Orre, G. Thompson e R. Dahele), viagem de campo ao Distrito de Ribaué (Grupo II: E. Mineiro, JJ. O'Sullivan + J. Barnes): encontros com as equipas técnicas distritais, funcionários da Administração Distrital, pessoal das ONGs operando localmente, visita aos locais do projecto, incluindo reuniões com membros da comunidade
30/09/2004	<ul style="list-style-type: none"> * viagem de campo ao Distrito Angoche (Grupo I) e Mecubúri (Grupo II): encontros com as equipas técnicas distritais, funcionários da Administração Distrital, pessoal das ONGs operando localmente, funcionários do Posto Administrativo, visita aos locais do projecto, incluindo reuniões com membros da comunidade
10-01-2004	<ul style="list-style-type: none"> * encontro com o Sr. Isaac Barraca, Administrador do Distrito de Angoche * reunião com o Sr. Massuhete Zacarias, Chefe do Departamento do Plano e Orçamento /DPPF * reuniões individuais dos membros da equipa com membros individuais do pessoal da componente do projecto * Apreciação do resultado final da missão do PPF de Nampula
10-02-2004	<ul style="list-style-type: none"> * reunião interna da equipa de MTE: disseminação e reflexão sobre as constatações
10-03-2004	<ul style="list-style-type: none"> * voo para Pemba, chegada e recepção pelos funcionários da componente de Cabo Delgado do PPF * reunião interna da equipa de MTE: preparação do trabalho na Província de Cabo Delgado
10-04-2004	<ul style="list-style-type: none"> * reunião com os funcionários da componente de Cabo Delgado do PPF: situação da componente de Cabo Delgado do PPF * entrevista com o Sr. António Macanige, consultor/antigo Chefe do Departamento do Plano e Orçamento /DPPF e futuro assessor financeiro (W. Borowczak) * reunião com membros da Equipa Técnica Provincial * visita à Direcção Provincial das Obras Públicas e Habitação * chegada do Sr. A. Danevad, membro do grupo de MTE destacado pela Embaixada da Noruega * reunião interna da equipa de MTE: disseminação e reflexão sobre as constatações
10-05-2004	<ul style="list-style-type: none"> * reunião conjunta com o Sr. José João, Director Provincial do Plano e Finanças e Sr. Virgílio Mateus, Chefe do Departamento do Plano e Orçamento /DPPF * reuniões individuais de diferentes membros da equipa com o Sr. Tomás Timba, Director Provincial de Apoio e Controlo, Sra. Cacilda Machava, Directora Provincial das Obras Públicas e Habitação, Sr. Oliveira Armino, Director Provincial da Agricultura e Desenvolvimento Rural * reuniões individuais de diferentes membros da equipa com os membros da Equipa Técnica Provincial, Chefes de Departamento da DOPH, Chefe do Departamento do Plano e Orçamento/DPPF, consultores de infra-estrutura e ONGs operando localmente * reunião interna da equipa de MTE: disseminação e reflexão sobre as constatações
10-06-2004	<ul style="list-style-type: none"> * viagem de campo ao Distrito Chiure: reuniões com o Sr. Leôncio Julai, Administrador do Distrito e com os membros do Governo Distrital, com a equipa técnica distrital, com a ONG Helvetas, que desenvolve as suas actividades localmente, visita aos locais do projecto da Helvetas, incluindo reuniões com membros da comunidade * chegada do Sr. Ulrik Kristensen, UNCDF JPO * reunião interna da equipa de MTE: disseminação e reflexão sobre as constatações
10-07-2004	<ul style="list-style-type: none"> * viagem de campo ao Distrito de Meluco: reuniões com o Sr. Eduardo Kando Stambuli, Administrador do Distrito e com os membros do Governo Distrital, membros do Conselho Distrital de Desenvolvimento, com a equipa técnica distrital, com a ONG Acção Agrária Alemã que desenvolve as suas actividades localmente, visita aos locais do projecto em Ngeue, Distrito de Ancuabe, incluindo reuniões com membros da comunidade * reunião interna da equipa de MTE: disseminação e reflexão sobre as constatações
10-08-2004	<ul style="list-style-type: none"> * apreciação do resultado final do trabalho da componente de Cabo Delgado do PPF na presença do Sr. J. João e do Sr. V. Mateus, Director Provincial do Plano e Finanças e

	<p>Chefe do Departamento do Plano e Orçamento, respectivamente</p> <ul style="list-style-type: none"> * encontro com o Sr. José Pacheco, Governador da Província de Cabo Delgado * viagem aérea de regresso a Maputo e Beira (só JJ. O'Sullivan)
09/10/2004	<ul style="list-style-type: none"> * reunião interna da equipa de MTE: reflexão sobre as constatações, preparação do trabalho em Maputo
10-10-2004	<ul style="list-style-type: none"> * encontro da Equipa de MTE com J. Barnes, CTA do Projecto
10-11-2004	<ul style="list-style-type: none"> * encontro com o Sr. Custódio dos Mucudos, CTA do PPF-D Unidade do Projecto / Banco Mundial * encontro com a Sra. Mette Masst, Ministra-Conselheira e com a Sra. Sissel Idland, Primeira Secretária, Embaixada Real da Norueguesa * encontro com o Sr. Aidan Fitzpatrick, Adido, Embaixada da Irlanda * encontro com o Sr. Jan Willem le Grand, Primeiro Secretário, Embaixada do Reino dos Países Baixos * reunião interna da equipa de MTE: reflexão sobre as constatações, preparação do relatório para o Grupo Informal de Trabalho dos Doadores sobre Descentralização
10-12-2004	<ul style="list-style-type: none"> * apresentação do relatório ao Grupo Informal de Trabalho dos Doadores sobre Descentralização, análise do relatório * encontro com a Sra Telma Loforte, Coordenador de Programa, Cooperação Suíça para o Desenvolvimento * reunião interna da equipa de MTE: reflexão sobre as constatações
13/10/2004	<ul style="list-style-type: none"> * reunião com o Sr. Gaétan Blais, Chefe da Equipa de MTE do Programa Nacional Integrado de Acção Social, Emprego e Juventude * reunião com o Sr. A. Zimba, PPF-D perito em M&E (W. Borowczak, A. Danevad, A. Orre) * reunião interna da equipa de MTE: reflexão sobre as constatações
14/10/2004	<ul style="list-style-type: none"> * reunião com o Sr. J. Barnes, CTA do Projecto (W. Borowczak) * reunião com o Sr. José Guambe, Director Nacional de Administração Local/MAE (W. Borowczak, A. Orre) * encontro com a Sra, Charlotte Allen e Sra Connie Dupont, equipa de avaliação dos projectos da CONCERN e MAMM (G. Thompson) * preparação da primeira versão do Aide Memoire, * reunião interna da equipa de MTE: reflexão sobre as constatações e discussão da versão preliminar do Aide Memoire
15/10/2004	<ul style="list-style-type: none"> * reunião de conclusão com o Sr. D. Lambo, Director do Programa Nacional e Director Nacional Adjunto do Plano e Orçamento/MPF e com o Sr. Roberto Salomão, DNPO/MPF * encontro com o Sr. Carlos Roque, Coordenador do Gabinete de Formação Municipal/IFAPA, Matola (A. Orre) * reunião interna da equipa de MTE: reflexão sobre as constatações, discussão final da versão preliminar do Aide Memoire * disseminação, via correio electrónico, do Aide Memoire às partes interessadas do PPF-D
16/10/2004	<ul style="list-style-type: none"> * preparação para a apreciação do resultado final do trabalho
17/10/2004	<ul style="list-style-type: none"> * preparação para a apreciação do resultado final do trabalho
18/10/2004	<ul style="list-style-type: none"> * reunião de conclusão com a Sra. Marylène Spezzati, Representante Residente do PNUD, na presença do Sr. Gana Fofang, DRR, Sra Violet Kakyomya, ARR e outros funcionários do UNCDF * apreciação do resultado final do trabalho com os Representantes dos Doadores e do Governo * reunião final da equipa de MTE
29/10/2004	<ul style="list-style-type: none"> * apreciação do resultado final do trabalho em separado pelo consultor de infra-estrutura com o Sr. A. Andissene, Director Nacional de Edificações e Sra Filomena Santos, Assessora das Obras Públicas

3.5 Estrutura do relatório

O presente relatório está estruturado da seguinte forma:

1ª Secção - apresenta uma breve síntese do projecto na forma de uma lista.

2ª Secção - destaca, numa perspectiva subjectiva dos membros da equipa de MTE, as constatações chaves e impressões positivas e negativas de importância estratégica para o projecto assim como para os seus intervenientes.

3ª Secção - providencia informação detalhada sobre a MTE (o objectivo da missão, metodologia adoptada, composição da equipa de MTE e a programação das actividades).

4ª Secção - descreve o contexto de política e a situação actual do projecto. Nesta secção são também discutidos os processos de preparação e concepção do projecto bem como a sua relevância.

5ª Secção - apresenta as principais constatações ou resultados da MTE. Esta secção está estruturada em termos de produtos. Mas também é estruturada de acordo com as componentes do projecto, onde apropriado. Este **primeiro capítulo chave** do relatório inclui especificamente uma análise da questão da eficácia da participação, o processo de planificação e financiamento ao nível distrital, a questão das infra-estruturas como aspecto mais visível do projecto, a questão do género como uma questão transversal, a questão da aplicabilidade de inovações fora das actividades centrais do projecto, bem como a questão da estratégia de comunicação do projecto.

6ª Secção - o **segundo capítulo chave** analisa as questões mais abrangentes relativas ao papel do projecto dentro do processo de descentralização em Moçambique e a questão da compatibilidade da abordagem do projecto com a tendência geral de Apoio ao Orçamento Geral como modalidade emergente de assistência mais predominante.

7ª Secção - apresenta o resumo das questões críticas, as lições aprendidas e as melhores práticas. Esta secção apresenta as conclusões e recomendações chaves.

As restantes **Secções 8-13** contêm os anexos, que providenciam informação adicional específica sobre as pessoas com quem a missão se reuniu durante o estudo, apresenta a lista da documentação e das referências usadas, um resumo da avaliação assim como os TOR da MTE.

4 HISTÓRIA E SITUAÇÃO ACTUAL DO PROJECTO, QUESTÕES RELATIVAS À PREPARAÇÃO E CONCEPÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO

4.1 Contexto de política, história e situação actual do projecto

Nos primórdios da década de noventa, depois do fim da guerra e no quadro da urgente Reconstrução Nacional de Moçambique, foi levantada a questão da introdução de formas novas e melhoradas de governação. A desconcentração e a descentralização da administração moçambicana altamente centralizada foram progressivamente se tornando uma questão política, culminando com a emenda da Constituição, em 1994. Esta emenda conferiu, em princípio, maior poder de tomada de decisão aos níveis mais baixos do governo, a saber, províncias, distritos, postos administrativos e localidades. Mas este novo mecanismo constitucional nunca foi posto em prática.

Ao invés, entre 1996 e 1998, foram dados passos hesitantes para a descentralização com a criação de 33 municípios autónomos fora da estrutura da administração central. Às 23 cidades e 10 vilas moçambicanas foi conferido o estatuto de autarquias locais. No entanto, a população destes 33 municípios elegeu, em 1998, e novamente, em 2003, as suas Assembleias Municipais locais e o seu Presidente do Concelho Municipal. O resto da população (e efectivamente a maioria), continuou a ser governada directamente pelo governo central.

Concomitante a este processo, dentro da administração estatal, um lento, limitado e em alguns aspectos contraditório processo de desconcentração e descentralização da tomada de decisão foi iniciado. Até ao fim da década de noventa, especificamente, a descentralização tinha chegado ao nível provincial, nas áreas de planificação, financiamento e implementação de investimentos públicos. A elaboração e implementação do orçamento provincial, a existência do plano PTIP de investimento público a médio prazo em curso desde os meados da década de noventa, bem como a introdução do Plano Económico e Social – PES anual ao nível provincial são evidência deste processo. Mas ao nível distrital e aos níveis mais baixos, a presença do Estado era ainda pouco mais do que simbólica.

Neste contexto de política, o UNCDF iniciou, em 1993, o primeiro projecto no quadro da premente Reconstrução Nacional. O projecto ora em análise neste relatório representa a continuação, aprimoramento e extensão de dois projectos, designadamente, MOZ/93/C01 'Programa do Fundo de Desenvolvimento Local na Província de Nampula', implementado entre 1995 e 1998 e MOZ/98/C01 – MOZ/98/001, 'Projecto de Planificação e Financiamento Distrital na Província de Nampula' que foi implementado entre 1998 e 2001. A continuação e extensão deste último projecto foi resultado do interesse por parte do UNCDF e outros doadores em alargar a experiência adquirida neste projecto a todos os distritos da Província de Nampula e promover a experiência de Nampula em outras províncias. Além disso, houve um interesse comum por parte do Governo de Moçambique, PNUD/UNCDF e de outros doadores em prosseguir com o Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas, sediado na Direcção Nacional do Plano e Orçamento (DNPO) do Ministério do Plano e Finanças (MPF).

Assim, o projecto é hoje constituído por 3 componentes fundamentais: 1) Província de Nampula 2) Cabo Delgado Província, e 3) assistência técnica ao nível nacional ao programa emergente de planificação e finanças descentralizadas conduzido pela DNPO.

Além do PNUD/UNCDF e do Governo de Moçambique, o projecto é co-financiado pelos doadores seguintes :

- (i) Governo Real dos Países Baixos;

- (ii) Governo Real da Noruega;
- (iii) Cooperação Suíça para o Desenvolvimento (SDC); e
- (iv) Cooperação Irlandesa para o Desenvolvimento (DCI) - antiga Ajuda Irlandesa (IrishAid).

Cada componente do projecto encontra-se, efectivamente, numa fase diferente de implementação e de desenvolvimento. A componente de Nampula, que conta fundamentalmente com o apoio do Governo dos Países Baixos, está bem implantada e institucionalizada nas estruturas do governo provincial desde o início da sua implementação em 1998 (MOZ/98/C01) e, efectivamente, num outro formato (MOZ/93/C01) que antecede ao presente. A componente de Cabo Delgado, que conta fundamentalmente com o apoio do Governo Noruega, é relativamente nova, tendo a sua implementação iniciado há cerca de 2 anos, num ambiente mais difícil e remoto. A terceira componente, baseada em Maputo, na DNPO e DNE, foi estabelecida recentemente, em 2003, como resultado de uma emenda ao projecto que amalgamou o projecto MOZ/01/001 do PNUD e o projecto MOZ/01/C01 do UNCDF num único programa com uma estrutura de gestão integrada, um quadro lógico e um único orçamento coordenado. Esta terceira componente é co-financiada pela Cooperação Irlandesa para o Desenvolvimento e só se tornou plenamente operacional nos princípios de 2004 com a nomeação do Assessor Técnico Principal. Os acordos de partilha dos custos com a DCI só recentemente foram concluídos e os fundos foram disponibilizados apenas em meados de Outubro de 2004. A Cooperação Suíça para o Desenvolvimento também providenciou financiamento às componentes de Nampula e Cabo Delgado.

Em consequência da própria história do projecto, a situação de implementação varia marcadamente entre as suas componentes.

4.2 Preparação, concepção e pertinência do projecto

4.2.1 Preparação do projecto

A preparação de projecto foi um processo longo e complexo, que começou com a MTE do Projecto 'Apoio à Planificação e Finanças Descentralizadas na Província de Nampula' (MOZ/98/C01 – MOZ/98/001) em meados de 2000¹. Esta MTE, num relatório abrangente e tecnicamente bem elaborado, reconheceu as realizações do projecto avaliado na exploração de um sistema eficaz e reproduzível de planificação distrital descentralizada e participativa. Mas a MTE reconheceu também que o projecto estava longe de ser concluído e observou que havia uma série de aspectos chaves que requeriam apoio adicional, em particular, nas áreas de participação, implementação do plano, financiamento local, capacitação e desenvolvimento económico local, de modo a tornar o modelo plenamente reproduzível. Por conseguinte, o estudo recomendou que o projecto fosse continuado numa segunda fase, a fim de assegurar a consolidação e a sustentabilidade dos resultados alcançados.

Nesta base, uma Missão de Identificação de Projecto (PIM) preliminar foi destacada pelo UNCDF, em Junho de 2000, com o objectivo de explorar opções de aprimoramento adicional do modelo de Nampula, levando em conta o interesse manifestado pelo GoM e pelos doadores na replicação do modelo, bem como a sua transformação em um

¹ Cf. School of Government - University of the Western Cape/Faculdade de Agronomia - Universidade Eduardo Mondlane, Projecto do Governo de Moçambique 'Apoio à Planificação e Finanças Descentralizadas na Província de Nampula' Relatório da Missão de Avaliação de Meio-termo, Junho - Julho de 2000, Cidade do Cabo e Maputo, Novembro de 2000.

programa nacional. Assim, foram realizadas entrevistas e reuniões com as partes interessadas chaves em Maputo, Nampula e Zambézia. O objectivo da visita a Zambézia era discutir com o Governo Provincial uma possível replicação da experiência de Nampula naquela província. Mas ficou claro, que naquele momento, a situação na Zambézia não era conducente à tal replicação. O principal resultado do PIM foi só um Documento de Conceito do Projecto (PCP) para Nampula, discutido pelas principais partes interessadas dentro e fora de Moçambique durante o período compreendido entre Setembro e Julho de 2000. Na sequência de um workshop em que participaram todas as partes interessadas, que teve lugar em Julho de 2001, com a finalidade de debater as questões chaves e os desafios que o projecto de Nampula enfrentaria numa segunda fase, as suas recomendações foram incorporadas na versão final mais concisa do PCP em Outubro de 2001².

Na sequência da produção e análise do PCP, o Governo Real da Noruega, através da NORAD, manifestou um forte interesse em apoiar uma replicação flexível da experiência de Nampula na área de planificação e finanças distrital participativa na Província de Cabo Delgado. Uma delegação do MPF, da MAE e da Embaixada norueguesa visitou Cabo Delgado a fim de avaliar a possibilidade da replicação com o Governo Provincial, cuja resposta foi muito positiva. No quadro da formulação do projecto para Cabo Delgado, a parte norueguesa insistiu na necessidade de se combinar as metodologias de planificação distrital com uma componente mais abrangente de capacitação em administração pública ao nível distrital que conduziria a uma forte integração do MAE e da DPAC no mecanismo institucional da futura componente do projecto em Cabo Delgado.

Depois da aprovação em termos gerais do PCP, uma Missão de Formulação de Projecto (PFM) foi destacada pelo UNCDF entre os meses de Novembro e Dezembro de 2001 com o objectivo de desenvolver uma concepção preliminar do projecto. Foram iniciadas a recolha de dados e as discussões com as partes interessadas chaves em Maputo e realizados dois workshops consultivos separados em Nampula e Cabo Delgado. Na sequência destes workshops e depois das reuniões realizadas em Maputo entre o UNCDF/PNUD, o MPF e os representantes do Banco Mundial com a finalidade de discutir, em particular, a questão da provisão de apoio técnico directo pelo UNCDF ao programa do PPF no contexto nacional emergente durante a segunda fase do projecto, então, a PFM elaborou a concepção preliminar do projecto³. O resultado principal deste exercício foi que a segunda fase do projecto teria três componentes distintas, mas relacionadas:

- Consolidação e aprofundamento do projecto piloto de Nampula,
- Replicação flexível da experiência de Nampula em distritos seleccionados de Cabo Delgado,
- Apoio técnico directo ao desenvolvimento do programa nacional do PPF.

Embora o documento fosse abrangente e tecnicamente bem elaborado, não conseguiu superar uma fraqueza estrutural: Inicialmente, a Embaixada da Noruega e o Governo da Província de Cabo Delgado tinha manifestado uma forte preferência pela elaboração de dois documentos de projecto separados, um para Nampula e outro para Cabo Delgado. Nas discussões subsequentes entre a PFM, a Embaixada da Noruega e o UNCDF chegou-se a um compromisso. Haveria um PRODOC com uma justificação,

² cf. Anónimo (J. Bardill/E. Cavane), DOCUMENTO DE CONCEITO; NAMPULA: A PRÓXIMA FASE, Consolidação, Aprofundamento e Replicação da Experiência de Nampula no Contexto do Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas, Outubro de 2001

³ cf. UNCDF, Projeto do Governo da República de Moçambique, VERSÃO PRELIMINAR DO DOCUMENTO DE FORMULAÇÃO DO PROJECTO (PRODOC) (2002)

pressupostos, objectivos, e quadro de monitorização e avaliação comuns, mas com capítulos separados relativos a Nampula e Cabo Delgado e cada um com o seu próprio quadro lógico, plano operacional e orçamento. Efectivamente, eram dois projectos distintos.

Isto ficou mais claro durante 2002-2003, depois do arranque da segunda fase do projecto de Nampula e da primeira fase do projecto de Cabo Delgado. Este, assim como outros desenvolvimentos, conduziram a discussões entre o UNCDF e o PNUD, em Maio de 2003, sobre a integração efectiva dos dois projectos num único projecto. Além disso, foi decidido que o antigo projecto do PNUD de apoio à descentralização da DNPO, que tinha chegado ao fim, devia ser integrado no projecto único do PPFDF como uma nova componente ao nível central.

Isto foi finalmente conseguido com base numa Emenda ao PRODOC de 2002⁴ por uma missão de campo realizada em Setembro de 2003. As consequências práticas esperadas desta integração eram a consolidação do PPFDF de Nampula, do PPFDF de Cabo Delgado e do antigo projecto do PNUD na DNPO num único projecto do PPFDF que conteria:

- uma estrutura de gestão integrada,
- um quadro lógico integrado e que proporcionasse apoio mútuo, e
- um único orçamento integrado.

Além dos benefícios esperados em termos de melhoramento da gestão, havia outras vantagens que se esperava desta integração:

- o apoio do PNUD e do UNCDF ao MPF/DNPO e ao PPFDF seria através de um projecto unificado, criando assim menos exigências em termos de prestação de relatórios à DNPO e facilitaria a gestão;
- o quadro lógico integrado asseguraria um foco mais claro nos resultados,
- os doadores participantes imprimiriam um maior efeito de alavanca ao seu apoio à estratégia nacional de descentralização.

O quadro lógico integrado efectivamente garante um foco mais claro nos resultados. No entanto, a emenda não superou este aspecto, visto que tanto Nampula como Cabo Delgado continuam a funcionar com conjuntos diferentes de indicadores, meios de verificação e pressupostos⁵.

Além desta deficiência e, embora a emenda fizesse referência explícita ao PRODOC de 2002 como sendo seu documento director e o trabalho respectivo com ambos os documentos em paralelo não ser simples, a elaboração do documento de emenda e a respectiva abordagem constituíram um passo decisivo para a gestão melhorada de todo o programa. Neste aspecto, o longo e às vezes sinuoso processo de preparação do programa produziu um resultado aceitável.

4.2.2 Concepção do projecto

A concepção do programa, conforme revisto na emenda, contém vários aspectos:

⁴ cf. (UNCDF), Emenda ao Documento do Projeto do Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento de Capital MOZ/01/C01/UNCDF), MOZ/01/001 (PNUD): Apoio à Planificação e Finanças Descentralizadas nas Províncias de Nampula e Cabo Delgado, (2003)

⁵ Componentes do nível central do PPFDF, Objetivos, Produtos e Indicadores do Projeto (Maputo) 2004

- a organização do projecto em componentes distintas (Nampula, Cabo Delgado, nível central),
- a definição dos objectivos e produtos, congregados no quadro lógico,
- a ordenação sequenciada das actividades,
- a alocação dos recursos previstos (financeiros, humanos, equipamento),
- a definição dos beneficiários e utentes.

A organização do projecto em componentes distintas tem a sua génese específica. É a primeira consequência do facto de que na Província de Nampula, a experiência estava muito avançada. Uma simples extensão da componente de Nampula para Cabo Delgado não teria produzido os resultados almejados. Além disso, o Governo da Província de Cabo Delgado e o principal doador, o Governo Real da Noruega, estavam fortemente interessados num projecto específico a Cabo Delgado. Finalmente, a própria abordagem, por causa do papel chave da DPPF em todo o processo de planificação e financiamento também ao nível distrital, requeria componentes distintas para cada província. A componente do nível central era a condição necessária para assegurar o mínimo de coordenação entre as componentes de ambas as províncias ao mesmo tempo que permitia, pela primeira vez, uma troca regular de informações e a provisão de apoio mútuo entre os diferentes intervenientes aos níveis nacional e provincial em matéria de planificação e finanças descentralizadas. Porém, importa também notar que esta componente só se tornou efectivamente operacional com a chegada do CTA, em Janeiro de 2004.

A definição dos objectivos e produtos que, embora à primeira vista e à luz da análise do problema, pareçam ser lógicos e coerentes, contém algumas deficiências. A primeira sendo a definição do Objectivo Imediato:

“Aumentar o acesso, pelas comunidades locais, à infra-estrutura básica e serviços públicos através de formas sustentáveis e replicáveis de planificação participativa e orçamentação, financiamento e gestão pública descentralizados.”

A colocação do desejo de “aumentar o acesso, pelas comunidades locais, à infra-estrutura básica e serviços públicos” no início do objectivo poderá causar a falsa impressão de que o foco do projecto incide fundamentalmente na provisão de infra-estrutura, o que não é o caso. O objectivo imediato poderia ser mais coerente se a introdução e o desenvolvimento de formas sustentáveis de planificação participativa e finanças descentralizadas ao nível distrital fossem colocados no princípio da formulação e ao mesmo tempo que isto era enunciado como uma condição necessária para o aumento de acesso à infra-estrutura básica e serviços públicos e como parte de uma estratégia abrangente de redução da pobreza. Isto também teria definido o “carácter” do projecto como fundamentalmente um **processo de aprendizagem** para os diferentes actores, incluindo, de maneira ideal, toda a população, com vista a melhorar a governação ao nível distrital e local.

A falta de uma discussão e consequente definição do “carácter” ou “filosofia” do projecto em todos os seus vários documentos de planificação tende a dar ênfase a uma abordagem tecnocrática, o que originou, consequentemente, algumas lacunas.

Um outro aspecto problemático dos objectivos e produtos, que é comum no método do quadro lógico, é o seu carácter demasiado ambicioso. O quadro lógico é sobrecarregado com actividades e sub-actividades predefinidas, o que faz com que o pessoal do projecto tenha assim uma margem de flexibilidade bastante limitada para responder positivamente a novos desenvolvimentos ou desafios que possam emergir no decurso da implementação do projecto, de modo que se o fizerem, originarão tensão no projecto.

Outro aspecto relativo a esta sobrecarga é o agrupamento de questões muito distintas, especialmente, no Produto 6, que conseqüentemente tem a característica de um produto “englobante”, isto é, tudo que não pode ser encaixado em nenhum outro produto é agregado no Produto 6:

“Inovações tais como desenvolvimento económico local, gestão dos recursos naturais e planificação integrada distrito-município, incorporadas na metodologia de planificação descentralizada”

Ademais, esta incoerência é acentuada pelo facto do projecto tanto numa como noutra província não integrar pessoal de projecto com experiência, conhecimentos ou capacidades reais no domínio de desenvolvimento económico local ou gestão de recursos naturais, que são em si áreas muito especializadas.

A observação geral em relação a este aspecto é que, devido à sequência das actividades, associada à carga excessiva de trabalho resultante de um quadro lógico bastante ambicioso exacerbados pela lenta provisão dos insumos essenciais (fundos, equipamento, alocação de pessoal), o projecto foi colocado sob tensão e em risco sério de vir a sofrer atrasos logo no início.

A definição implícita das comunidades como beneficiários ou utilizadores é problemática por várias razões. Uma sendo que o melhoramento desejado na governação ao nível distrital não pode e não deve ser explicitamente dirigido a comunidades seleccionadas, mas sim a toda a população do distrito. A razão disso sendo que existem pessoas que não podem ou não querem ser consideradas membros de comunidades específicas. Mais praticamente, os resultados da melhor governação ao nível distrital através de planificação e financiamento participativos (isto é, infra-estrutura básica e serviços públicos) não são usados, na sua maior parte, pelas comunidades, mas sim por indivíduos. Por conseguinte, a definição de comunidades como beneficiários ou utilizadores é questionável. A população de um determinado território não é simplesmente um conjunto de comunidades. A sociedade civil é efectivamente muito mais complexa do que isso.

4.2.3 Relevância do projecto

O projecto continua a ter muita relevância em Moçambique dado o quadro político de descentralização e desconcentração. Não é só para o “principal projecto” do UNDP/UNCDF, conforme afirmado pela Representante Residente do PNUD (M. Spezati, 18/10/2004), mas também o Director Nacional do PPFD e o Director Nacional Adjunto da DNPO confirmaram a grande relevância do projecto apontando-o como projecto piloto do GoM no campo de planificação e financiamento descentralizados e participativos (D. Lambo, 15/10/2004).

O coordenador de projecto para o PPFD nas províncias do centro do país, financiado pelo Banco Mundial, confirmou a forte influência do “projecto do UNCDF” no “projecto do Banco”. O PPFD das províncias da Zambézia, Tete, Manica e Sofala é efectivamente uma replicação do projecto de Nampula/Cabo Delgado (C. Mucudos, 11/10/2004). As avaliações, às vezes entusiásticas, do projecto continuam a ser realistas e apropriadas na medida em que o GoM, com base nos resultados práticos e positivos de Nampula, declarou esta abordagem como sua própria no que respeito à descentralização da planificação e finanças ao nível distrital e aos níveis mais baixos do governo.

O projecto continua a produzir experiências importantes, que alimentam o debate em torno da política nacional e da legislação emergente. Por essa razão, o envolvimento do UNCDF nesta área é pertinente e representa uma vantagem comparativa.

4.3 Implementação e Gestão do Projecto

4.3.1 Provisão de insumos

a) *Componente de Nampula*

A provisão de insumos consiste fundamentalmente de fundos, pessoal, espaço e equipamento de escritório, incluindo as tecnologias de informação e comunicação, mobiliário, material de escritório e veículos. Todavia, um outro elemento fundamental é o estabelecimento de uma sólida estrutura de gestão. Uma comparação dos insumos planificados e providenciados revela os aspectos contidos na tabela seguinte:

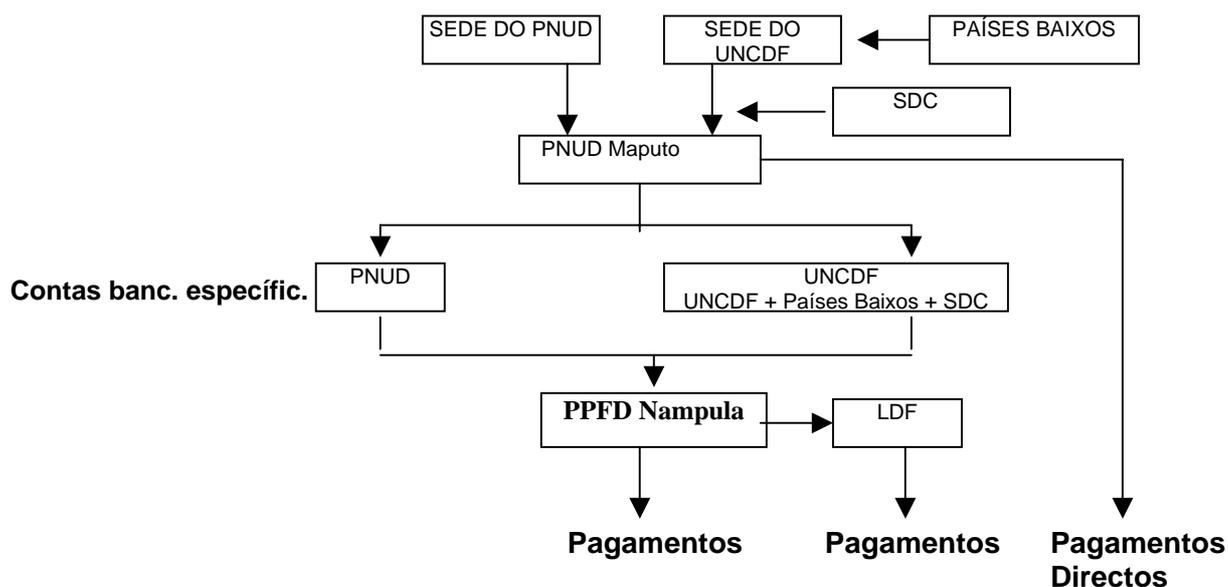
Tabela 1: Insumos planificados e providenciados até Outubro de 2004 para a componente de Nampula

Insumos	Planificado	Providenciado até Outubro de 2004
Fundos	Não havia dados coerentes disponíveis até finais de Outubro de 2004	Não havia dados coerentes disponíveis até finais de Outubro de 2004
Pessoal	1 coordenador de projecto 1 assessor de financiamento distrital 1 assessor de edificações 1 assessor de construção de estradas 1 assessor de género e participação 1 técnico de participação 1 técnico de planificação 1 assistente administração e direcção 1 secretário 3 motoristas	recrutado recrutado recrutado demitiu-se 31/07/2004 (em processo de recrutament) recrutado recrutado recrutado recrutado recrutados
Espaço para escritórios	7 escritórios (6 na DPPF, 1 na DPOPH) a serem disponibilizados pelo governo provincial	sim, mas compartilhados com pessoal de DPPF/DPOPH que não faz parte do programa
Equipamento de escritório / computadores + periféricos	2 computadores para a DPOPH 18 computadores para os distritos 3 computadores portáteis	Providenciados 3 providenciados, 15 em processo de aquisição em processo de aquisição
Veículos	2 veículos	em processo de aquisição 4 viaturas adicionais adquiridas 4 tractores com reboque em processo de aquisição

Fonte: PPF de Nampula e Escritório do UNCDF/PNUD em Maputo

As estruturas e os procedimentos de gestão necessários já existem visto que a componente do projecto está na sua segunda fase. O projecto possui as suas próprias contas bancárias no Standard Bank em Nampula. O sistema de canalização de fundos encontra-se ilustrado no Diagrama 1. Os procedimentos de gestão são baseados no *Manual de Procedimentos para Execução Nacional*, acordado entre o GoM e o PNUD, revisto em Dezembro de 2002. O sistema de contabilidade é baseado nas respectivas orientações contidas neste manual e executado na folha de cálculo do suporte informático EXCEL.

Diagrama 1: Sistema de canalização de fundos da componente de Nampula



Fonte: Elaborado pela MTE com base no PPFD de Nampula Escritório do PNUD/UNCDF em Maputo

Conforme a Tabela 1 ilustra, em relação à provisão de fundos não havia nenhuns dados coerentes disponíveis durante a avaliação. Isto dificultou a avaliação, pois, as informações a que a equipa da MTE teve acesso eram contraditórias. Enquanto a componente de Nampula era da opinião que verificavam-se sérios atrasos provisão de fundos, o Oficial responsável no Escritório do PNUD em Maputo defendeu que a disponibilização dos fundos esteve próxima dos prazos planificados. A equipa da MTE, durante a avaliação e mesmo nas semanas subsequentes não se encontrava em posição de clarificar esta questão por falta de informação suficiente. Ambas as partes reconhecem que a introdução de um novo sistema ATLAS de gestão financeira no PNUD, em Janeiro de 2004, bem como os sérios atrasos verificados na aprovação do orçamento da componente, que durante a avaliação se encontrava ainda em processo de revisão, causaram sérios problemas no desembolso dos fundos. Um outro constrangimento prende-se com o facto de que dois dos sete postos de pessoal do projecto encontram-se ainda vagos, um dos quais estando vago já há mais de um ano. Contudo, importa salientar que mesmo nestas condições adversas, o projecto tem até agora conseguido implementar a maior parte das actividades planificadas.

b) Componente de Cabo Delgado

A provisão de insumos para esta componente também compreende fundamentalmente a disponibilização de fundos, pessoal, espaço e equipamento de escritório e veículos. Similarmente, a implantação de uma sólida estrutura de gestão constitui um outro elemento fundamental. A Tabela 2 apresenta uma comparação dos insumos planificados e providenciados:

Tabela 2: Insumos planejados e providenciados até Outubro de 2004 para a componente de Cabo Delgado

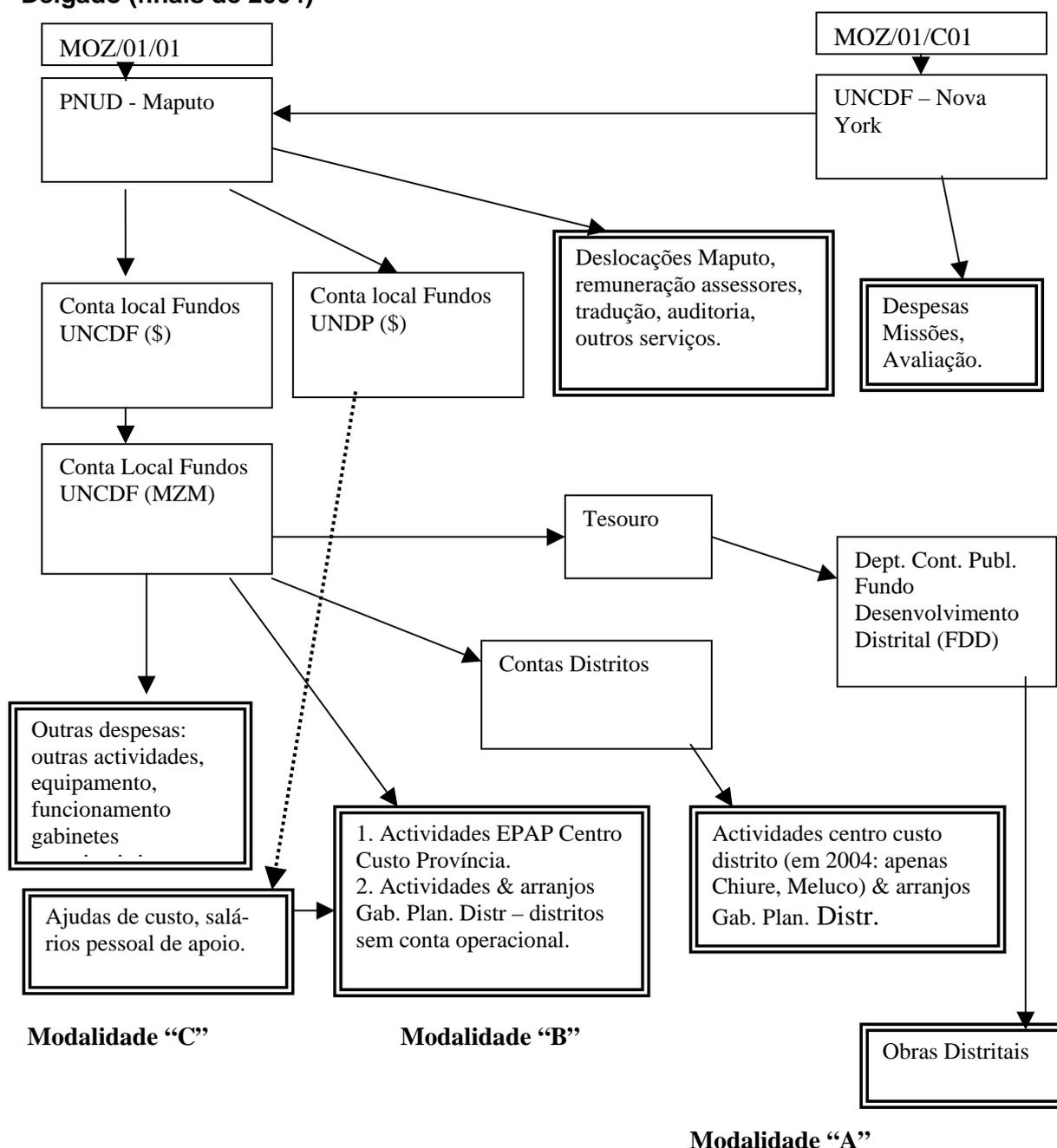
Insumos	Planejado	Providenciado até Outubro de 2004
Fundos	Dados não disponíveis	Dados não disponíveis
Pessoal	1 coordenador de projecto, assessor de planificação distrital 1 assessor de obras públicas 1 técnico de edificações 1 assessor de género e participação 1 assessor de financiamento distrital 1 assessor de administração pública o posto de assessor de administração pública foi transformado nos 2 postos diferentes: 1 coordenador das equipas de planificação 1 assessor de formação e gestão pública nenhum pessoal foi auxiliar planejado	recrutado recrutado em processo de recrutamento* recrutado em processo de recrutamento*** Demitiu-se a 31/12/2003 em processo de recrutamento** vago**** 1 contabilista 2 motoristas 1 motorista em processo de recrutamento
Espaço para escritórios	3 escritórios (1 na DPPF, 1 na DPAC, 1 na DPOPH) a serem disponibilizados pelo governo provincial	sim, mas com atraso de cerca de um mês
Equipamento de escritório / computadores + periféricos	não especificado no documento de projecto	Equipamento de escritório para 3 escritórios: 8 computadores 4 computadores portáteis 3 fotocopiadoras 1 impressora tamanho A0 1 fotocopiadora tamanho A0 (em processo de aquisição) algum mobiliário/itens menores
Veículos	4 1 viatura adicional planejada para 2005	4

*A iniciar o desempenho das funções a 1 de Novembro de 2004 ** A iniciar o desempenho das funções a 15 de Dezembro de 2004 ***seleccionado e oferta apresentada (aguardando confirmação) ****divergência de informação entre o PPF de Cabo Delgado, a componente do nível central e o Escritório do PNUD em Maputo

Fonte: PPF de Cabo Delgado, componente do nível central e Escritório do PNUD em Maputo.

Logo após a chegada do Coordenador, em Dezembro de 2002, o projecto iniciou com a implementação dos procedimentos de gestão necessários. A fim de assegurar o fluxo de fundos ao projecto, foi aberta uma conta bancária no Standard Bank em Pemba, as primeiras transferências experimentais foram efectuadas e o sistema de canalização de fundos foi concebido e implementado (vide o Diagrama 2 abaixo). Um manual adaptado de procedimentos internos de gestão foi elaborado e um sistema de contabilidade simplificado (modalidade de financiamento C) estabelecido. Todos estes instrumentos são diferentes do Manual de Procedimentos para Execução Nacional, revisto em 2002. Isso levou a discussões com a componente do nível central e, aparentemente, deu origem a um ambiente de trabalho difícil com o Escritório do PNUD em Maputo relativamente às questões financeiras.

Diagrama 2: Sistema de canalização de fundos para a componente de Cabo Delgado (finais de 2004)



Fonte: PPF D Cabo Delgado

Desde o início, a componente de Cabo Delgado sofreu atrasos na obtenção **atempada** dos meios financeiros necessários. Por exemplo, o orçamento de Cabo Delgado referente ao primeiro trimestre de 2004 só foi aprovado em Abril de 2004 e, efectivamente, só depois da intervenção do gestor do programa na Sede do UNCDF foi disponibilizado um adiantamento correspondente a 6 meses em Maio de 2004. Especialmente, desde a introdução do novo sistema de gestão financeira ATLAS, em Janeiro de 2004, a gestão financeira do projecto tem sido comprometida sobremaneira por atrasos nos desembolsos. Importa salientar que, mesmo nestas condições difíceis, a componente do projecto conseguiu prosseguir com as suas actividades planificadas e pagar o pessoal local a tempo. Mas a aquisição de equipamento e viaturas teve de ser adiada.

Outro factor limitante tem a ver com os procedimentos de recrutamento de pessoal assessor bastante morosos do PNUD, levado a cabo pelo Escritório do PNUD em Maputo e com os atrasos subsequentes no apetrechamento dos postos vagos. Conforme a Tabela 2 ilustra, até Outubro de 2004, isto é, decorridos quase 2 anos depois do arranque do projecto, somente 3 dos 7 postos de consultoria técnica se encontravam ocupados. A equipa da MTE recebeu a informação de que até o fim de 2004, 3 postos adicionais seriam apetrechados (vide a Tabela 2). Mesmo o recrutamento de pessoal local pelo projecto, como um motorista, pode levar cerca de 3 mês. Isto é, fundamentalmente, devido aos requisitos morosos do PNUD para o recrutamento de pessoal auxiliar local (van Wallenburg, 6/10/2004). Além disso, a aquisição de viaturas, por exemplo, inicialmente da responsabilidade do Escritório do PNUD em Maputo, sofreu sérios atrasos por causa dos procedimentos morosos.

Importa notar que, embora depois de algum atraso, o governo provincial cumpriu com a sua obrigação no sentido de disponibilizar o espaço de escritórios necessário ao projecto.

c) Componente do nível central

Similarmente, a provisão de insumos para esta componente compreende fundamentalmente a disponibilização de fundos, pessoal, espaço e equipamento de escritório incluindo tecnologias de informação e comunicação, mobiliário e veículos. Novamente, a implantação de uma sólida estrutura de gestão constitui um outro elemento fundamental. A Tabela 3 apresenta uma comparação dos insumos planificados e providenciados:

Tabela 3: Insumos planificados e providenciados até Outubro de 2004 para a componente do nível central

Insumos	Planificado	Providenciado até Outubro de 2004
Fundos	Não havia dados disponíveis até finais de Outubro de 2004.	22.450 USD (pagos directamente pelo UNCDF) Até finais de Outubro de 2004, não havia dados adicionais coerentes
Pessoal	1 Assessor Técnico Principal, especialista em planificação e financiamento público 1 assessor de obras públicas 1 assessor de monitorização e avaliação 1 assessor de formação e capacitação 1 assistente administrativo 1 motorista	recrutado recrutado recrutado vago* em processo de recrutamento** vago*** não não
Espaço para escritórios	3 escritórios (2 no MPF/DNPO, 1 no MOPH/DNE) a serem disponibilizados pelo GoM	sim, mas o CTA compartilha o espaço com pessoal que não faz parte do programa, e é só uma solução provisória para o assessor das obras públicas acomodado no gabinete de segurança da ONU
Equipamento de escritório / computadores + periféricos	Equipamento de escritório não especificado no documento do projecto/2 computadores	0
Veículos	1	0

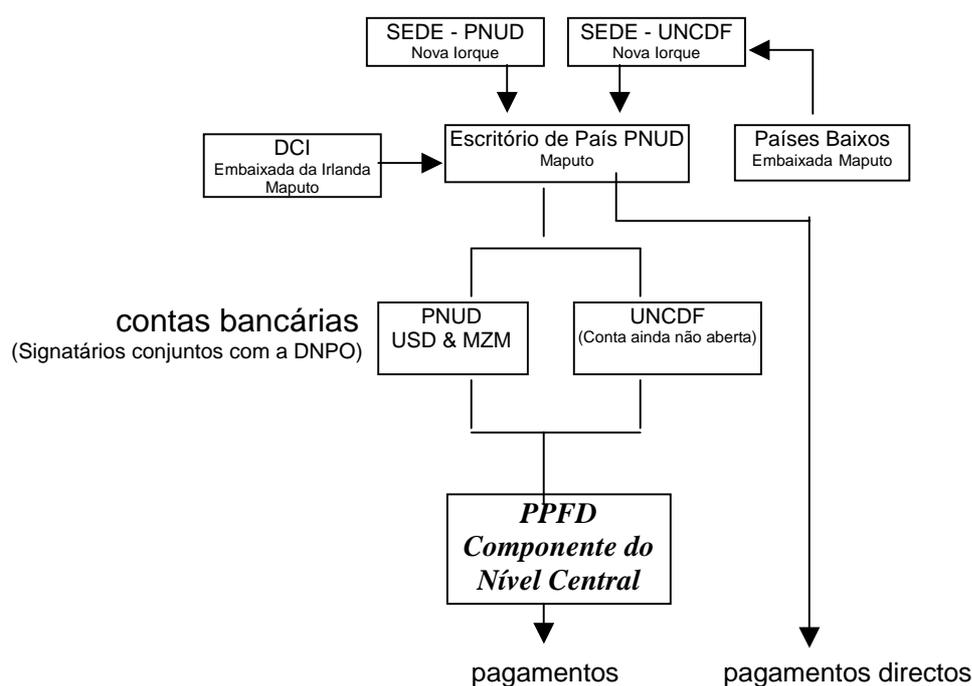
* planificado para 2005 ** iniciará o exercício das suas funções a 1 de Novembro de 2004

*** dependendo da aquisição da viatura

Fonte: PPF da componente do nível central e Escritório do UNCDF/PNUD Maputo

Após a chegada do CTA, em Janeiro de 2004, foram implantados os procedimentos de gestão necessários. Uma conta bancária foi aberta no Standard Bank, em Maputo e foi estabelecido um sistema de canalização de fundos (vide o Diagrama 3). Os procedimentos de gestão financeira serão baseados no *Manual de Procedimentos para Execução Nacional*, acordado entre o GoM e o PNUD, em Dezembro de 2002, que efectivamente é aplicado em todo o projecto. Ainda não foi estabelecido nenhum sistema de contabilidade, visto que, até à data, nenhuns fundos foram ainda transferidos para esta componente. Porém, tal sistema será instalado futuramente com base no manual supramencionado e em harmonia com os sistemas vigentes nas províncias de Nampula e Cabo Delgado.

Diagrama 3: Sistema de canalização de fundos para a componente do nível central



Fonte: PPF da componente do nível central e Escritório do UNCDF/PNUD em Maputo

Conforme a Tabela 3 ilustra, a provisão de fundos até Outubro de 2004 foi só no valor de 22.450 USD, que foram colocados à disposição numa base de emergência para a realização de um workshop regional em Pemba. Naturalmente, isto tem constituído um sério constrangimento para a componente do nível central na consecução dos produtos planificados. Ademais, estes problemas foram agravados pela falta de pessoal administrativo e de apoio e pelo facto de não ter sido possível recrutar o assessor de formação e capacitação. O recrutamento de pessoal foi atrasado em parte pela falta de fundos, mas também devido aos procedimentos morosos de recrutamento acima mencionados.

Até Outubro de 2004, o GoM tinha só cumprido parcialmente com as suas obrigações de providenciar ao projecto espaço suficiente para escritórios. Especialmente, a situação de escritórios para a assessora das obras públicas é particularmente problemática (cf. Tabela 3).

4.3.2 Gestão do projecto e desempenho dos sistemas

4.3.2.1 Mecanismos de implementação

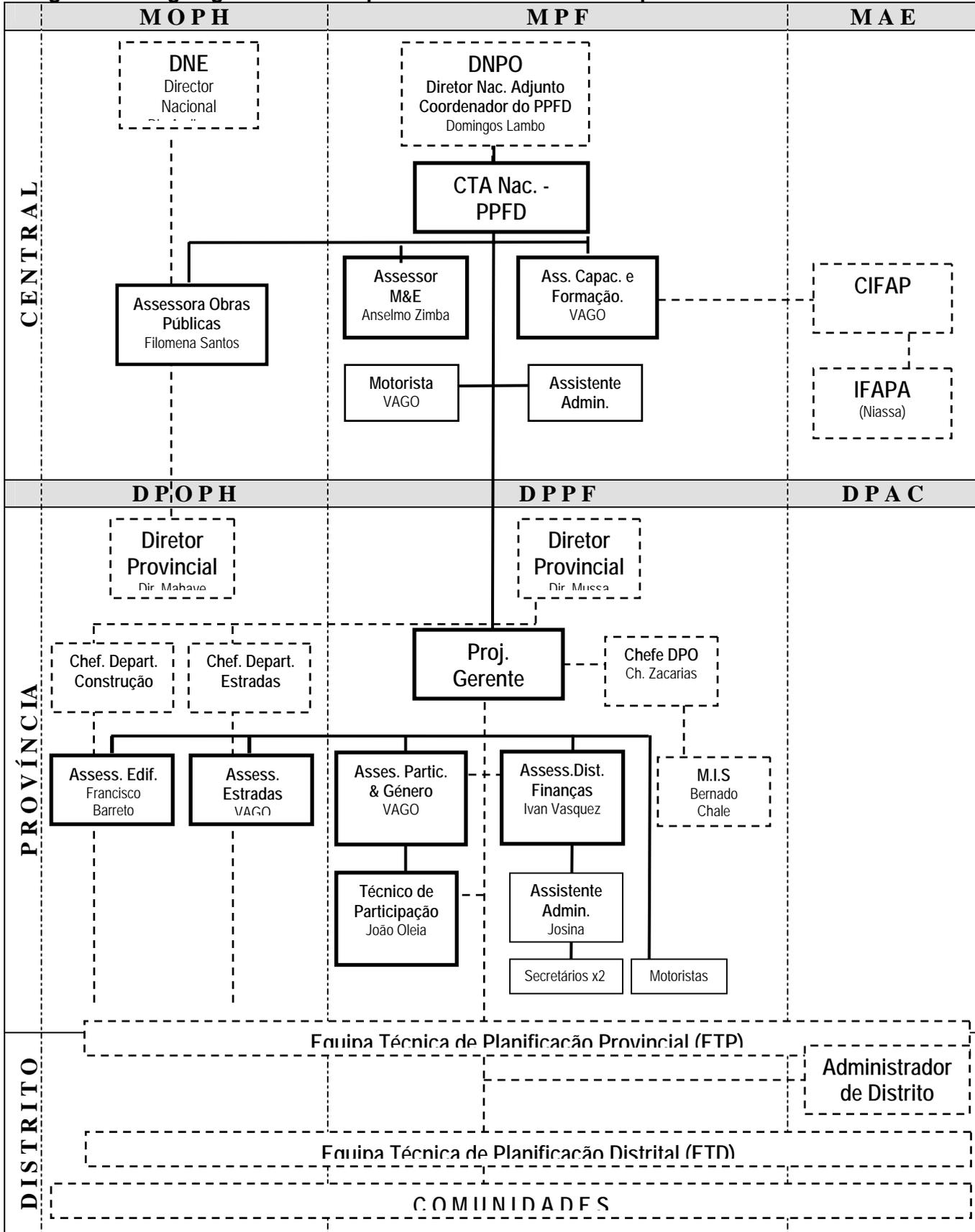
a) *Componente de Nampula*

A abordagem do projecto é um tanto complexa visto que o projecto intervém ao nível da província, do distrito e, a um certo grau, mesmo abaixo destes, ao nível de posto administrativo e comunitário. Esta abordagem implica o envolvimento de um grande número de diferentes intervenientes tais como agências do Estado, doadores, ONGs e outros actores da sociedade civil. Além disso, supõe-se que o projecto integre a população ao nível comunitário no processo de planificação participativa que se pretende. Isto implica que a estrutura de organização tem de ser necessariamente complexa. O organigrama desenvolvido pela componente do projecto tenta fazer face a esta complexidade.

O projecto funciona sob a direcção de um Comité de Supervisão, composto pelos directores provinciais de DPPF, DPOPH, DPAC, DPADR, DPCAA e NPCCS. Este comité presta contas ao Governador da Província. A principal instituição contraparte desta componente do projecto é a Direcção Provincial do Plano e Finanças – DPPF, que desempenha o papel de coordenação geral. A introdução da planificação e financiamento distritais participativos deve ser realizada por via deste parceiro. A Direcção Provincial das Obras Públicas e Habitação – DPOPH é a contraparte de segundo plano e desempenha o papel de parceiro de ligação e é a agência especializada no domínio de infra-estrutura financiada pelo Fundo Distrital de Desenvolvimento – FDD. No seu conjunto, a estrutura de organização desta componente e o respectivo organigrama podem ser considerada como sendo funcional e adequada.

O projecto está física e institucionalmente bem integrado em ambas as instituições parceiras, de modo que para um observador, seria difícil distinguir entre o pessoal do projecto e o pessoal da instituição parceira.

Diagrama 4: Organigrama das componentes Central e de Nampula



Postos de Assesores Técnicos do Projeto

Postos de Admin. /Apoio do Projecto

Postos dos Principais Contrapartes

Linhas internas de subordinação do projecto

Principais relações de trabalho TAS – Cont

Outros parceiros importantes são a Cooperação Suíça para o Desenvolvimento – SDC, bem como as ONGs SNV – *Organização Holandesa de Desenvolvimento*, CONCERN, SALAMA, ORAM e ADPP. Com a SDC, SNV e a CONCERN, o projecto assinou uma espécie de Memorando de Entendimento, com base em acordos anteriores entre estes parceiros e os respectivos distritos ou organizações nacionais específicas, re-financiados pelas referidas organizações. A SDC, SNV, CONCERN, assim como a SALAMA, ORAM e ADPP financiam uma diversidade de actividades, cuja finalidade é promover a participação comunitária e os esforços de desenvolvimento locais.

Fora da província, a componente de Nampula está ligada à componente do nível central, bem como ao UNCDF e PNUD. A componente do nível central, embora ainda não integralmente operacional, providencia serviços de gestão e coordenação e os serviços de Monitorização e Avaliação através do Sistema de Monitorização e Informação (MIS). O Escritório do PNUD em Maputo providencia os serviços chaves seguintes: pagamento dos salários do pessoal do UNCDF, recrutamento de assessores e desembolso de fundos. A provisão de serviços pelo Escritório do PNUD em Maputo parece, até à data, ter sido aquém do satisfatório. Isto refere-se, especificamente, ao recrutamento de pessoal, que parece ser um processo que requer um tempo extraordinariamente demorado e à questão de desembolso dos fundos. Conforme aludido anteriormente (4.3.1), os desembolsos realizados até agora não estão em conformidade com os planificados.

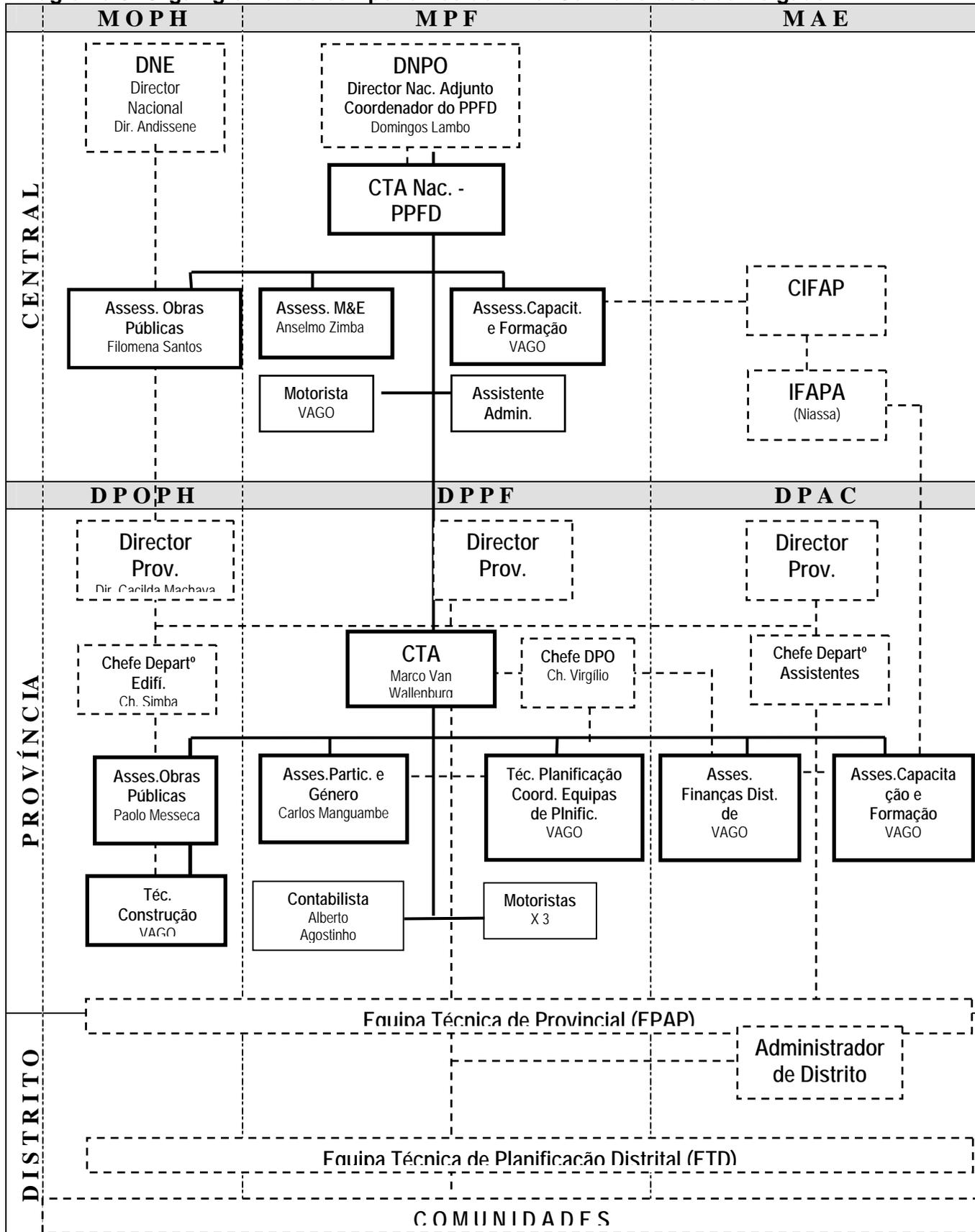
A sede do UNCDF em Nova Iorque providencia os serviços de apoio técnico nas áreas de orçamentação, aprovação da planificação anual do trabalho, financiamento de missões, bem como nos aspectos estratégicos de todo o projecto e suas componentes. Neste contexto, o gestor do projecto efectua visitas de campo 2 ou 3 vezes por ano. A sede do UNCDF também é responsável pela gestão das avaliações. A assessoria especial em matéria de gestão financeira pública e orçamentação tem que ser providenciada pela componente do nível central, com a assistência do respectivo assessor técnico baseado na sede do UNCDF, que tipicamente visita o projecto 3 vezes por ano, incluindo visitas de campo às províncias.

b) Componente de Cabo Delgado

A componente de Cabo Delgado apresenta o mesmo tipo de complexidade. É o centro da mesma rede dos diferentes intervenientes, tais como agências estatais, doadores, ONGs assim como outros actores da sociedade civil. Similarmente, Cabo Delgado visa integrar a população ao nível comunitário no processo de planificação que se pretende. O organigrama desenvolvido pelo projecto tenta reflectir esta complexidade.

Contrariamente à componente de Nampula, a componente de Cabo Delgado trabalha com 3 instituições contrapartes: a DPPF sendo a contraparte principal e desempenhando o papel de coordenação geral. A introdução da planificação e financiamento distrital deve ser realizada através deste parceiro. A Direcção Provincial de Apoio e Controlo (DPAC) providencia o apoio administrativo aos distritos e formação em administração pública aos membros das diversas equipas técnicas. A DPOPH age como uma espécie de parceiro de ligação no campo da infra-estrutura financiada pelo projecto e outras fontes dentro do quadro do Fundo Distrital de Desenvolvimento (FDD). Os mecanismos organizacionais e o respectivo organigrama estão operacionais e são apropriados.

Diagrama 5: Organigrama das componentes do Nível Central e de Cabo Delgado



Postos de Asses. Téc. do Projecto.

Postos Admin/Apoio do Projecto

Postos de Contrapartes Principais

Linhas internas de subordinação no Projecto
Principais rel. de trabalho TAs - Contrapartes

O projecto fez bem em estabelecer os seus escritórios dentro das 3 instituições contrapartes (DPPF, DPAC e DPOPH). Ao que parece, depois de quase dois anos de trabalho, ficou “integrado” nas suas principais instituições parceiras, a saber DPPF e DPOPH, embora não seja ainda ao mesmo nível que em Nampula. Este elevado grau de integração deve também ser restabelecido com a DPAC. Depois do fim prematuro do contrato do assessor de gestão pública baseado na DPAC, em 2003, neste momento não há nenhuma presença do projecto dentro desta instituição. Isto é de certo contrabalançado pela forte presença de 3 funcionários da DPAC na Equipa Provincial de Apoio à Planificação - EPAP.

Uma questão problemática é que parece não haver nenhum ciclo regular de encontros para a troca de informações, supervisão e resolução de problemas com os parceiros ao nível provincial. Foi instituído um comité de supervisão composto pelos directores provinciais de DPPF, DPAC, DPOPH, DPADR, que realizou 5 encontros em 2003. Contudo, parece que, até agora, não houve nenhuma reunião no ano corrente. Não foi instituído nenhum ciclo regular específico de reuniões nem com a DPPF/DPO, nem com a DPOPH e DPAC. As reuniões necessárias tendem a ser programadas numa base *ad hoc*. Contudo, a EPAP tem mantido encontros regulares para debater questões de natureza técnica.

Presentemente, outros parceiros são a ONG suíça Helvetas e a ONG alemã Acção Agrária Alemã – AAA. Foi celebrado um Memorando de Entendimento com a Helvetas que proporciona a base para a provisão de apoio por esta ONG à EPAP, como também a provisão de formação especial em planificação participativa aos Concelhos de Desenvolvimento Comunitário – CDCs estabelecidos pela Helvetas antes do aparecimento do PPF, bem como aos membros dos Conselhos Consultivos, que idealmente provêm largamente dos CDCs ao nível das aldeias. Com a AAA, existe um acordo de cooperação exclusivamente dirigido ao distrito de Meluco, onde esta ONG está a desenvolver as suas actividades. Presentemente, estão a ser discutidas modalidades de cooperação com outros parceiros.

Fora da Província, o projecto está ligado à componente do nível central, bem como ao PNUD e UNCDF. A componente do nível central providencia os serviços de gestão e coordenação. O escritório do PNUD em Maputo providencia os serviços chaves seguintes: pagamento dos salários do pessoal do UNCDF, recrutamento de assessores e desembolso de fundos. Esta provisão de serviços por parte do PNUD Maputo tem sido até então inadequada. O recrutamento do pessoal sofreu muitos atrasos (dois anos, no caso de um técnico de edificações). Similarmente, a aquisição de viaturas sofreu atrasos que não são fáceis de compreender. Felizmente, esta função foi eventualmente descentralizada ao próprio projecto a partir de Janeiro de 2004 e o processo foi posteriormente acelerado. O desembolso financeiro constitui outra questão crítica. Até Abril do corrente ano, o projecto esteve próximo de enfrentar sérios problemas financeiros. Isto estava em parte relacionado com a introdução do sistema de gestão financeira - ATLAS. Mas isso não é suficiente para explicar todos os problemas e parece que, desde o arranque desta componente, o escritório do PNUD em Maputo não tem – por alguma razão – estado em uma posição de cumprir com as suas obrigações.

A sede do UNCDF em Nova Iorque providencia os serviços de apoio técnico. Para este fim, o Gestor do Programa efectua visitas aos projectos 2-3 vezes por ano. A assessoria especial em matéria de gestão financeira pública e orçamentação tem que ser providenciada pela componente do nível central com a assistência do assessor técnico respectivo baseado na Sede do UNCDF, que visita o projecto 2-3 vezes por ano incluindo visitas de campo às componentes do projecto.

c) Componente do nível central

A componente do nível central não desenvolveu o seu próprio organigrama, mas está incorporada em ambos os organigramas das componentes provinciais. A contraparte desta componente é a Direcção Nacional do Plano e Orçamento (DNPO) dentro do Ministério do Plano e Finanças (MPF). O CTA e o assessor de M&E estão afectos a este parceiro. Além destes, existe uma assessora das obras públicas, afecta à Direcção Nacional de Edificações (DNE) que funciona dentro do Ministério de Obras Públicas e Habitação (MOPH).

Foi instituído um comité de supervisão composto pelos directores nacionais da DNPO, DNAL (Direcção Nacional de Administração Local), DNDR (Direcção Nacional de Desenvolvimento Rural), DNE (Direcção Nacional de Edificações) e a DNPOT (Direcção Nacional de Planeamento e Ordenamento Territorial) (como observadora), que supervisiona todo o Programa Nacional de Planificação e Financiamento Descentralizado do GoM. O Grupo Técnico deste comité de supervisão reúne-se regularmente com o projecto. Foram realizadas 4 reuniões em 2004.

Outros parceiros desta componente do projecto são o Grupo de Trabalho de Descentralização presidido pelo Escritório do UNCDF/PNUD em Maputo, o Projecto de Planificação e Financiamento Descentralizado (PPFD-C) recentemente lançado com o financiamento do Banco Mundial nas províncias centrais, bem como o PRODER financiado pela GTZ, que também introduz a planificação e financiamento participativos ao nível distrital nas regiões centro e sul de Moçambique. O projecto realiza reuniões relativamente regulares com estes parceiros. Além disso, são estabelecidos contactos de trabalho com os doadores, bem como com outros projectos do UNDP/UNCDF que trabalham na área de descentralização.

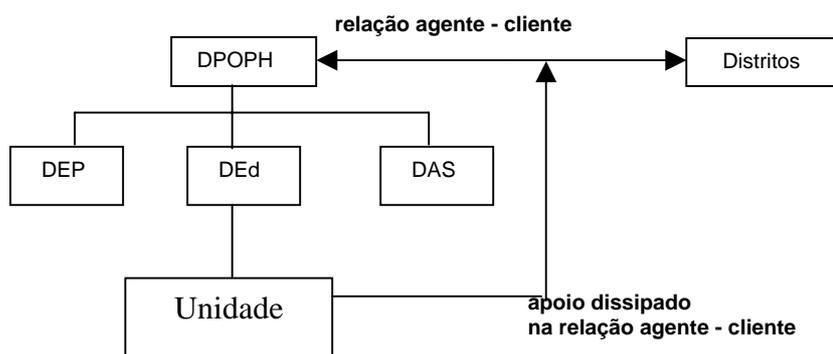
O Escritório do PNUD providencia os serviços seguintes: pagamento de salários, pessoal, recrutamento de pessoal internacional e local, transferência de fundos à componente, apoio técnico em gestão financeira, provisão de informação, relatórios de actividades e financeiros para os doadores, apoio a missões e alguns contratos públicos. Conforme a Tabela 3 acima ilustra, os serviços providenciados em algumas áreas não têm sido óptimos, a saber, na transferência de fundos e, conseqüentemente, no recrutamento de pessoal local e na compra de viaturas e equipamento. As razões apresentadas à missão da avaliação são as mesmas que as discutidas em relação às componentes de Nampula e Cabo Delgado.

A sede do UNCDF em Nova Iorque providencia os fundos às componentes, como também os serviços de apoio técnico de retaguarda. Novamente, para este fim, o Gestor do Programa efectua visitas ao projecto 2-3 vezes por ano. Na sua função consultiva em matéria de gestão da despesa pública e orçamentação, a componente do nível central recebe a assistência do assessor técnico respectivo na Sede do UNCDF, que efectua visitas ao projecto 3 vezes por ano, incluindo viagens de campo às províncias.

4.3.2.2 Mecanismos específicos de implementação na DPOPH

A localização do apoio ao projecto dentro do Departamento de Edificações (DEd), na Direcção Provincial das Obras Públicas e Habitação (DPOPH), não é conducente à consecução dos resultados gerais do projecto. Por conseguinte, tanto em Nampula como em Cabo Delgado a assessoria do projecto viu-se obrigada a tratar com questões de capacidade interna da DPOPH e desviar o enfoque dos resultados estratégicos a longo prazo. A situação vigente actualmente encontra-se descrita no Diagrama 6 abaixo.

Diagrama 6: Apoio Actual ao Projecto dentro da DPOPH

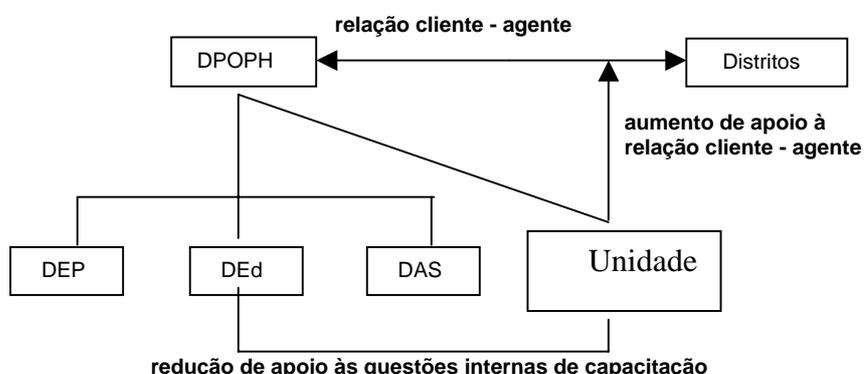


Fonte: Diagrama produzido pela equipa de MTE.

As exigências geradas através do processo de planificação distrital requerem uma abordagem que incorpore cada um dos departamentos do sector existentes dentro da DPOPH, isto é, estradas, água e edificações. O enfoque na capacitação dentro de um departamento diminuiu o nível de contribuição à consecução de outros objectivos estratégicos tais como apoio ao desenvolvimento de uma relação cliente - agente entre a DPOPH e os distritos.

Existe um consenso generalizado tanto em Nampula como em Cabo Delgado de que a colocação de técnicos das obras públicas distritais dentro da Administração Distrital representa o passo seguinte na capacitação das Administrações Distritais para desempenharem o seu papel tanto em relação ao investimento formal em infra-estrutura conforme gerida pela DPOPH como em relação ao investimento "informal" que surge como resultado da participação comunitária e das iniciativas locais. O projecto tem um importante contributo a dar em termos de apoio a este processo agindo como um mecanismo de facilitação entre a DPOPH e os distritos e atribuindo uma maior ênfase à assistência aos técnicos das obras distritais a fim de desempenharem cabalmente as suas novas funções. A reformulação da forma como o projecto funciona dentro da DPOPH, mesmo que seja só informalmente no início, contribuiria no redireccionamento do foco do pessoal para a consecução das metas estratégicas, ao mesmo tempo que permitiria à DPOPH e aos Distritos fazer face à sua nova realidade. O Diagrama 7 apresenta a forma de reorganização proposta:

Diagrama 7: Redireccionamento do foco do apoio do projecto dentro da DPOPH



Fonte: Diagrama produzido pela equipa de MTE.

4.3.2.3 Fusão eficaz das três componentes do projecto num único projecto?

A fusão desejada das três componentes do projecto num único projecto⁶, com a finalidade de se criar um único sistema eficiente de gestão, planificação e orçamentação do projecto juntamente com apoio técnico e provisão de serviço por parte da componente do nível central bem como proporcionar a Cabo Delgado a oportunidade de arrancar rapidamente a fim de evitar a necessidade de se reinventar a roda, não se tornou ainda em realidade. Havendo várias razões para tal:

Primeiro, cada componente encontra-se numa fase diferente de implementação. A componente de Nampula está bem estabelecida, bem institucionalizada e cobre toda a província. A componente de Cabo Delgado é ainda relativamente nova e cobre só 3 distritos na sua plenitude. Registaram-se atrasos significativos em parte devido a alguns problemas internos um pouco depois da fase de arranque das actividades e esta componente ainda não está plenamente apetrechada com pessoal. Ao nível nacional, a componente, sediada na DNPO, só iniciou as suas actividades no princípio de 2004 e ainda não está a funcionar em pleno. O posto do assessor técnico encontra-se ainda vago, além de dois outros postos de pessoal de apoio. Ademais, as três componentes têm datas de início e conclusão diferentes. Nestas condições, as três componentes assim como os seus coordenadores e demais pessoal têm, por definição, perspectivas diferentes em relação à sua própria componente que influenciam sobremaneira as suas prioridades.

Segundo, embora o CTA nacional tenha desde a sua integração encorajado esforços no sentido de uma fusão efectiva e, embora a componente de Nampula tenha, desde o princípio demonstrado um forte interesse e espontaneidade em cooperar com a componente de Cabo Delgado, presentemente, esta cooperação é mais débil do que nunca. É sintomático que inicialmente tinham sido planificadas reuniões conjuntas trimestrais entre as duas componentes que tiveram, efectivamente, lugar em 2003, embora esta iniciativa tenha provado ser difícil de se sustentar. No presente ano, até à realização da MTE, somente uma reunião conjunta tinha sido realizada, embora a distância entre Pemba e Nampula seja só de 5 horas de carro em boas estradas ou meia hora de avião. Há um sentimento geral por parte do pessoal, ao nível nacional e da componente de Nampula, de que a receptividade da componente de Cabo Delgado a contribuições e apoio de Nampula é muito ténue. Em suma, o pessoal das três componentes ainda não se considera como pertencendo a uma equipa única.

Cabo Delgado implementa um plano de trabalho e formato de orçamento diferentes dos de Nampula, aparentemente porque o coordenador de Cabo Delgado prefere adoptar o seu próprio formato. Isto cria dificuldades em relação à comparação e integração dos orçamentos e dos planos. Este ano, o CTA nacional planifica introduzir (impor) um formato padrão de planificação do trabalho anual e orçamentação a ser adoptado a partir de 2005.

Numa tónica positiva, reconhece-se que a colaboração entre o nível central e a componente de Nampula está a decorrer muito bem. Ao nível técnico, Nampula iniciou um intercâmbio e providenciou formação ao pessoal de Cabo Delgado, bem como ao pessoal de instituições parceiras, principalmente, aos membros das equipas técnicas ao nível provincial e distrital. Mas, novamente, o coordenador e os assessores da componente de Nampula são da opinião que a sua experiência e capacidade não estavam a totalmente aproveitadas. Além disso, é curioso que Cabo Delgado use denominações ligeiramente diferentes para os mesmos órgãos. Por exemplo, a equipa técnica ao nível provincial em Nampula é designada Equipa Técnica Provincial (ETP), o

⁶ As razões para a integração desejada são amplamente discutidas na Secção 4.2.1 do presente relatório.

termo adoptado, posteriormente, em Cabo Delgado é Equipa Provincial de Apoio à Planificação (EPAP). Quando os manuais ou outro material de Nampula são usados em Cabo Delgado, são antes submetidos a um processo substancial de revisão e adaptação, que leva tempo e absorve recursos em termos de pessoal. Assim, nestas circunstâncias, pode-se concluir que Cabo Delgado não está tanto a *replicar* as experiências de Nampula, mas sim a *adaptá-las selectivamente*.

Para 2005, prevê-se a elaboração de um plano de trabalho consolidado das três componentes, bem como um orçamento consolidado. O CTA efectuará visitas regulares a Pemba e está previsto um workshop conjunto nesta cidade.

4.3.2.4 Questões de gestão

a) Componente de Nampula

A planificação do trabalho é desenvolvida de acordo com planos de trabalho anuais, trimestrais e mensais, que estão relacionados com as actividades contidas no quadro lógico. Durante uma reunião anual que conta com a participação do pessoal do projecto e dos membros da ETP, procede-se a uma análise do desempenho do projecto durante o ano transacto em função dos produtos reflectidos no quadro lógico, após o que é elaborado e aprovado o novo plano de trabalho anual, incluindo os objectivos específicos a serem prosseguidos, assim como os pressupostos em termos de riscos. A supervisão do desempenho do pessoal é avaliada durante as reuniões trimestrais e mensais em função dos respectivos planos de trabalho com a finalidade de acompanhar o progresso do plano de trabalho anual e se necessário, empreender acção correctiva. Nas reuniões semanais do pessoal, procede-se a uma rápida verificação das actividades em curso e à análise e resolução das questões financeiras e logísticas.

O Comité de Supervisão reúne-se sempre que necessário, pelo menos, uma vez por ano. Além disso, é realizada uma reunião anual de revisão na qual participam representantes do Governo Provincial, os Governos Distritais e as comunidades através dos Conselhos Distritais de Desenvolvimento (CDDs), ONGs e pessoal do projecto.

Foi introduzido um sistema formalizado de avaliação e feedback do pessoal. Todavia, não existe nenhum plano formal de desenvolvimento e formação de pessoal, embora de vez em quando, se realizem reuniões internas de formação profissional adicional nas quais questões técnicas e metodológicas tematicamente diferentes são discutidas. De um modo geral, parece que a planificação do trabalho e a supervisão dos resultados são eficazes e adaptados a uma equipa grande.

O projecto cumpre com as suas obrigações em termos de prestação de contas. Os respectivos relatórios narrativos de progresso são elaborados tanto trimestralmente como anualmente. Estes relatórios são regularmente enviados à componente do nível central, à DNPO, ao escritório do PNUD em Maputo e daqui são submetidos à sede do UNCDF, aos doadores e às demais partes interessadas. O governo provincial, através do Comité de Supervisão, recebe directamente os relatórios do programa. Paralelamente, é elaborado o relatório financeiro trimestral, que deve ser assinado pelo governo provincial e enviado directamente ao escritório do PNUD em Maputo. A componente de Nampula é monitorizada através do sistema de monitorização e informação, mas ainda tem problemas na operacionalização plena deste sistema.

É difícil avaliar o modelo de gestão de uma componente do projecto com base somente em alguns dias de trabalho conjunto. A experiência desta missão de avaliação indica que há um elevado grau de liderança pelo coordenador do projecto. Concomitantemente, ele proporciona espaço adequado ao pessoal do projecto para

cumprir com os seus deveres e apresentar resultados. O coordenador está ciente dos pontos fracos do seu pessoal e empreende acções correctivas quando necessário. Este tipo de liderança cooperativa parece adaptar-se a uma equipa complexa com níveis de qualificações, experiência e contexto nacional muito díspares.

b) Componente de Cabo Delgado

A planificação necessária do trabalho é levada a cabo com base em planos de trabalho anuais concisos que são então convertidos em planos trimestrais. Estes planos de trabalho são anexados aos relatórios trimestrais e correspondem “em certa medida, ao formato normal do UNCDF” (Marco van Wallenburg, 6/10/2004). Para o segundo e princípio do terceiro trimestre do ano corrente, o Coordenador interino da EPAP preparou um plano de trabalho de 1-2 meses a fim de cobrir a carga de trabalho relacionada com a planificação do trabalho anual. Este plano de trabalho contém todas as deslocações aos distritos e também os planos relativos aos assessores, viaturas e motoristas. Contudo, em Agosto do ano corrente, o pessoal do projecto chegou à conclusão de que havia demasiadas interrupções e todos os planos de trabalho de 1-2 meses foram posteriormente abandonados, serão, no entanto, retomados em 2005.

Por conseguinte, não existe actualmente nenhum trabalho de planificação mensal ou semanal. Porém, o pessoal usa planos de trabalho individuais de 1-2 semanas. A monitorização dos resultados do pessoal é levada a cabo em função do plano de trabalho pelo coordenador com base numa simples comparação do dia-a-dia do pessoal e, quando necessário, e realiza algumas reuniões formais com o pessoal. Foi introduzido um sistema formalizado de avaliação e feedback do pessoal; porém, não existe nenhuma planificação para o desenvolvimento de pessoal. De um modo geral, parece que a planificação do trabalho e a supervisão dos resultados são eficazes e adaptados a uma equipa grande. Relativamente à gestão do recurso humano há ainda espaço para melhorias.

O projecto cumpre com as suas obrigações em termos de prestação de contas através da elaboração de dos relatórios respectivos. Os relatórios de progresso são elaborados trimestralmente, enquanto que o relatório referente ao quarto trimestre é incorporado no relatório anual de progresso. Os relatórios são regularmente canalizados, através da componente do nível central e do Escritório do PNUD em Maputo, para a sede do UNCDF e para os doadores, para a DNPO e demais partes interessadas. Como uma questão de princípio, o Governo Provincial recebe todos os relatórios primeiro e directamente da componente do projecto. Paralelamente, um relatório financeiro trimestral é elaborado, assinado pelo Governo Provincial e enviado directamente ao Escritório do PNUD em Maputo. A componente do projecto de Cabo Delgado ainda não introduziu o sistema de monitorização e informação porque ainda não tem capacidade suficiente em termos de recursos informáticos para administrar o sistema com a celeridade convencional.

Conforme foi reconhecido acima, é difícil avaliar o modelo de gestão de um projecto com base somente em 4 dias de trabalho conjunto. Porém, a missão deixou Cabo Delgado com uma impressão ambígua quanto à gestão e estilo de liderança no projecto. Com efeito, em condições adversas e difíceis, caracterizadas por atraso no desembolso dos fundos, mais de metade dos postos de assessoria técnica se encontrarem vagos há bastante tempo e a existência de recursos logísticos limitados (viaturas e equipamento), o projecto alcançou resultados significativos. Poder-se-ia esperar que estas realizações se reflectiriam positivamente na gestão e no estilo de liderança do projecto. No entanto, o projecto é caracterizado por um ambiente de trabalho levemente negativo e pessimista. Mesmo em condições adversas e difíceis, a liderança do projecto devia, como uma questão de princípio, adoptar uma abordagem optimista e positiva face aos

desafios. Associado a uma estrutura que, na perspectiva da equipa de MTE, aparentava ter uma forma de gestão fortemente hierarquizada, a componente de Cabo Delgado parece ser caracterizada por uma falta de liderança e uma representação problemática do projecto.

c) Componente do nível central

A planificação do trabalho é levada a cabo com base num plano anual conciso que é adaptado do formato adoptado pelo UNCDF. Em 2005, será introduzido um formato único de planificação de trabalho para as três componentes a fim de harmonizar os diferentes planos de trabalho e promover uma maior integração das actividades. Este plano de trabalho único será discutido e aprovado num workshop conjunto a ter lugar em Dezembro de 2004.

A planificação do trabalho do dia-a-dia é levada a cabo nas reuniões regulares quinzenais com o Director Nacional do Programa, Sr. Domingos Lambo, e também 2-4 vezes por ano conforme a necessidade, com outros representantes pertinentes do GoM e do PNUD.

São realizadas reuniões regulares com o pessoal da componente do nível central (três a quatro reuniões no presente ano) para a planificação do trabalho a curto prazo, coordenação de actividades e resolução de problemas logísticos bem como supervisão dos resultados alcançados pelo pessoal do projecto. Esta supervisão é conduzida em função das contribuições planificadas para a consecução dos principais 5 objectivos individuais. Raramente são proporcionadas oportunidades de desenvolvimento profissional do pessoal e não existe nenhum plano de desenvolvimento das competências profissionais do pessoal. De um modo geral, a planificação do trabalho e a supervisão dos resultados são eficientes e adaptados a uma equipa pequena.

A componente do nível central cumpre com as suas obrigações em termos de prestação de contas e recebe relatórios das componentes provinciais, que são subseqüentemente consolidados num único relatório. Este relatório consolidado é submetido ao Escritório do PNUD em Maputo e daqui é remetido à sede do UNCDF, bem como aos doadores. O parceiro do programa, a DNPO, recebe o relatório directamente. A componente do nível central produz um relatório narrativo anual e relatórios trimestrais. Porém, há necessidade de se produzir futuramente um relatório financeiro trimestral a ser apresentado ao Escritório do PNUD em Maputo. A componente do nível central não está integrada no sistema de monitorização e informação, sendo da opinião que não produz dados quantitativos suficientes.

Novamente, é difícil avaliar o modelo de gestão de um projecto com base somente em alguns dias de trabalho conjunto. Mas a experiência colhida durante esta missão de avaliação indica que há um elevado grau de liderança na componente central do projecto; enquanto que, ao mesmo tempo, o CTA do programa proporciona espaço aos seus colegas ao nível central e provincial para poderem desenvolver o seu trabalho e apresentar resultados. Este tipo de liderança suave tem como condição necessária que entre o pessoal se estabeleça um consenso básico quanto à "filosofia", os objectivos, os resultados do projecto, que haja confiança mútua e o reconhecimento de que o CTA tem a responsabilidade final pelo projecto. Esta compreensão parece estar generalizada, com a excepção de Cabo Delgado, onde as suas funções de gestão e supervisão assim como técnicas do CTA parece não ser inteiramente compreendidas por este. Os conflitos banais daí resultantes às vezes podem comprometer o bom ambiente geral de trabalho.

4.3.2.5 Questões de capacidade

a) Componente de Nampula

O pessoal da componente de Nampula comprovou o seu elevado nível de capacidade de gestão e competência na implementação desta componente. Inovações têm sido introduzidas com regularidade, especialmente, nas áreas de participação comunitária, planificação e financiamento distritais. O elevado número de estudos, manuais e demais documentos são um testemunho desta constatação.

Os assessores da componente possuem qualificações muito adequadas para produzir os resultados esperados com a qualidade requerida dentro do âmbito do trabalho. O desempenho da anterior assessora do género e participação esteve aquém do que se esperava e por razões várias ela demitiu-se desde então. Presentemente o posto encontra-se vago. A ausência de um assessor com as qualificações requeridas levou à falta de uma visão e orientação em relação às questões de género. Os outros assessores parecem considerar as questões do género como uma área muito específica fora do seu âmbito específico de trabalho. Por essa razão, não têm assumido um papel forte de liderança nas questões do género. Uma outra consequência é que o plano de formação em género para o pessoal da componente do projecto do PPFd não foi concluído. Por conseguinte, poderá ser necessário providenciar formação adicional na integração do género para todo o pessoal e, em particular, para o técnico de participação e género. O assistente administrativo necessita de alguma formação em matéria de administração financeira a fim de cumprir cabalmente com os seus deveres. Foi identificada uma grande lacuna no caso do secretário, que não demonstrou possuir as qualificações necessárias e terá que ser substituído.

A Assessora das Obras Públicas (PWA) em Nampula viu-se forçada a prestar apoio à DPOPH na resolução dos seus problemas internos de capacidade a fim de assegurar que os requisitos relativos à qualidade e aos prazos fossem satisfeitos. Isto absorveu uma boa parte do seu tempo e, conseqüentemente, reduziu os recursos disponíveis para a abordagem de outras áreas importantes. À medida que o projecto em Nampula atinge a maturidade, haverá necessidade de PWA empreender um esforço deliberado com vista a estar menos envolvido nas lides quotidianas da DEd.

Há uma evidente falta de um homólogo apropriado para a PWA em Nampula, o que compromete a sustentabilidade da contribuição feita pelo projecto até à data. Mesmo se houvesse candidatos apropriados, a sua eficácia seria constringida pelo foco do projecto no apoio à DEd.

Por conseguinte, ao invés de se aguardar pelo surgimento de candidatos, parece haver necessidade de se identificar contrapartes que já existem no sistema. A proposta reorganização do apoio ao projecto dentro DPOPH providencia uma indicação de onde contrapartes apropriados possam ser identificados procurando providenciar um maior apoio ao Director da DPOPH e às Administrações no estabelecimento de uma relação cliente – agente mais forte.

b) Componente de Cabo Delgado

Esta componente do projecto, no respeitante ao seu pessoal, demonstrou que existe capacidade técnica e competência adequadas para a implementação da componente. Além disso, foram introduzidas inovações tais como, por exemplo, o estudo da implementação de obras de infra-estrutura nos distritos antes da elaboração do Plano de

Desenvolvimento Distrital⁷. Outros documentos inovadores encontram-se em processo de elaboração.

O pessoal demonstra possuir elevadas qualificações técnicas para produzir os resultados esperados com a qualidade requerida. O recrutamento célere com vista a preencher as vagas existentes aceleraria a consecução dos resultados da componente.

Em Cabo Delgado, a assessor de PWA viu-se forçada a prestar apoio à DPOPH, a fim de, também, superar os problemas internos de capacidade. As consequências foram as mesmas. Talvez aqui a situação fosse inevitável devido à falta de pessoal e a problemas de gestão na própria DPOPH já desde os meados de 2003. Contudo, o recrutamento do Técnico das Obras Públicas⁸ deverá proporcionar à PWA maior espaço para se concentrar em outras questões. Visto a situação do homólogo em Cabo Delgado ser também crítica, as propostas apresentadas para Cabo Delgado são as mesmas que as apresentadas para o caso de Nampula.

c) Componente do nível central

O pessoal da componente do nível central provou possuir capacidade de gestão e competência suficiente para a implementação da sua componente, bem como supervisionar e conduzir a implementação de todo o programa. O pessoal possui qualificações muito boas e é experiente no seu trabalho. O recrutamento célere para o posto ainda vago do assessor de formação e capacitação consolidará a capacidade de gestão do programa. A falta de uma estratégia ou plano de desenvolvimento profissional deve ser superada através da elaboração destes instrumentos.

4.3.2.6 Procedimentos e sistemas

a) Componente de Nampula

O sistema de gestão do projecto e de gestão financeira implantado (vide '4.3.1 Provisão de Insumos') definido previamente pelo PNUD é de uma qualidade satisfatória e é uma ferramenta de gestão adequada. O mesmo pode se dizer do sistema de planificação do trabalho (vide 4.3.2.4 'Questões de Gestão'). O sistema de controlo dos resultados e gestão a curto prazo através de diferentes tipos de reuniões de pessoal é altamente eficiente. O sistema de prestação de contas através de relatórios narrativos está só vagamente ligado aos resultados e indicadores do quadro lógico. A componente debate-se fortemente com as exigências do sistema de monitorização, informação e avaliação.

Os procedimentos para a contratação de pessoal carecem de aprimoramento, especificamente, em relação ao factor de tempo (vide '4.3.1 Provisão de Insumos'). Isto também se refere aos procedimentos do PNUD para a adjudicação de contratos públicos ao nível nacional.

b) Componente de Cabo Delgado

O sistema de gestão de projecto e de gestão financeira implantado (vide '6.3.1 Provisão de Insumos') definido pelo PNUD, mas adaptado de modo a reflectir a realidade desta componente, é de uma qualidade aceitável e é uma ferramenta de gestão adequada. O sistema de prestação de contas e os seus respectivos relatórios narrativos não estão adequadamente ligados aos resultados e aos indicadores do quadro lógico. A Componente de Cabo Delgado não presta contas através do sistema de MIS e M&E por

⁷ DPPF/PPFD, Enquanto o Plano não está pronto ..., Pemba, 2004

⁸ PPFD Cabo Delgado, Termos de Referência: Técnico de Obras Públicas em Cabo Delgado, (Pemba) 2004

insuficiência de capacidade informática para correr o sistema com a rapidez convencional.

Relativamente à contratação e gestão do recurso humano, há ainda espaço para melhorias, especificamente, no que respeita ao factor tempo (vide '4.3.1 Provisão de Insumos'). Isto refere-se igualmente aos procedimentos para a aquisição de viaturas. Em geral, os procedimentos para a adjudicação de contratos públicos ao nível local parecem ser adequados.

c) Componente do nível central

Do ponto de vista da componente central, e olhando para todo o projecto, constata-se que o sistema de planificação do projecto e o quadro lógico daí resultante têm uma tendência inerente de serem demasiado ambiciosos. Isto é uma tendência que caracteriza muitos dos projectos que adoptam esta abordagem. Contudo, a abordagem de planificação de trabalho anual provou ser uma ferramenta eficaz para traduzir o quadro lógico num formato mais realista. É fundamental, como condição necessária para este processo, assegurar a flexibilidade requerida do processo de planificação de forma a evitar colocar tanto o projecto como o seu pessoal sob pressão constante, ao mesmo tempo, deve-se assegurar a consecução dos objectivos e dos resultados.

O sistema de monitorização e prestação de contas é incongruente. Enquanto que a componente de Nampula se debate com o sistema de MIS e M&E do UNCDF e o usa, a componente de Cabo Delgado e o nível central, até à data, só têm produzido relatórios narrativos. A componente de Nampula produz relatórios narrativos paralelos mas, conforme mencionado acima, estes relatórios não estão adequadamente ligados aos resultados e indicadores do quadro lógico. Portanto, parece haver necessidade de se elaborar uma nova matriz que relacione as actividades aos resultados. O CTA já prevê a inclusão desta actividade no Relatório Anual de 2004 e no Plano Anual de Trabalho de 2005.

4.3.3 Monitorização e avaliação

a) Componente de Nampula

A informação de base para esta fase actual do projecto está basicamente contida nos relatórios de progresso da fase anterior. Na fase em curso, a colecta de dados para a M&E é predominantemente feita usando o formato do MIS. Cada assessor ou o técnico tem a sua própria folha de cálculo do EXCEL, que permite, pelo menos teoricamente, a avaliação e monitorização do progresso real.

A concepção do MIS foi promovida pelo UNCDF e continua a ser sua propriedade intelectual. Os indicadores chaves foram acordados com os parceiros com base nas recomendações de avaliações e missões anteriores do programa. Mas o sistema de monitorização e informação apresenta uma série de problemas e limitações, por exemplo:

- a incompatibilidade entre o MIS e o ATLAS, no sentido de que não é possível a transferência de dados entre os dois sistemas e o ATLAS só atinge o nível de escritório de país,
- a incompatibilidade com a base de dados do Classificador Económico do Governo usado para fins orçamentais,
- a base de dados do sistema não é ainda integralmente compatível com a realidade de Moçambique, mas é difícil de modificar de modo a torná-lo mais compatível,

- os sistemas necessitam de uma capacidade de memória de acesso aleatório (Random Access Memory – RAM) de pelo menos 512 Mb para correr com a velocidade convencional e não é, por conseguinte, compatível com a maior parte dos computadores convencionais,
- ele não permite o desenvolvimento de um sistema harmonizado de M&E **dentro** do Governo e em coordenação com outros doadores (por causa dos direitos de propriedade intelectual).

Teoricamente, o MIS poderia ser muito valioso aos objectivos da Sede do UNCDF (por exemplo, para a produção de informação rápida para os doadores) e para o projecto em si (põe exemplo, para a sua direcção). O UNCDF não faz uso dos dados produzidos. Ademais, não estava em posição de convencer as pessoas na vanguarda do projecto, como o CTA e os coordenadores das componentes sobre as vantagens do MIS **para eles**. Esta deveria ter sido a primeira condição necessária para uma aplicação bem sucedida do sistema. Depois da saída do anterior coordenador da componente de Nampula, em 2003, ninguém nesta componente recebeu a formação necessária para administrar o sistema. Consequentemente, a componente de Nampula está debater-se com o MIS sem, no entanto, conseguir produzir resultados satisfatórios.

b) Componente de Cabo Delgado

Nenhuma informação de base foi recolhida antes do arranque da componente e o projecto teve que colectar os seus próprios dados. Isto foi feito essencialmente pelas Equipas Técnicas Distritais (ETD) que, na óptica do coordenador, foi um exercício problemático. Existem formatos específicos para a colecta de dados por cada equipa técnica e existem também formatos para a produção de actas para diferentes tipos de reuniões. Isto é muito útil e os dados colectados proporcionarão a base para a elaboração de indicadores quantitativos no futuro, superando-se deste modo o actual problema do sistema de monitorização e avaliação depender inteiramente de informação qualitativa.

Este sistema de monitorização e avaliação compreende basicamente o sistema de prestação de contas (vide 4.3.2.4 Questões de Gestão), com base em relatórios narrativos. A componente de Cabo Delgado não presta contas ao escritório do projecto em Maputo usando o formato MIS e M&E do UNCDF. Não possui a capacidade informática e formação necessária para a aplicação do sistema.

c) Componente do nível central

Não houve nenhuma recolha de informação de base específica na altura do arranque da componente central. Contudo, existe muita informação relevante em forma de relatórios de estudos e consultorias, o que significa que o contexto de política relativo à planificação e descentralização, incluindo os seus pontos fortes assim como fracos é plenamente compreendido e encontra-se documentado e que existe consenso geral entre os doadores e o governo.

O M&E da componente central é um sistema de prestação de contas baseado em relatórios narrativos. Ainda não foram recolhidos nenhuns dados específicos a esta componente. Por conseguinte, o sistema MIS e M&E não foi usado até então.

5 CONSTATAÇÕES DA AVALIAÇÃO RELATIVAS AOS RESULTADOS DO PROJECTO

5.1 Resultado 1: Qual é o nível de eficácia da participação?

Definição do Resultado 1:

Ciclo de planificação participativa para o governo local (distritos, municípios e províncias) estabelecido, institucionalizado e auto-sustentável.

Realizações:

O ciclo de planificação participativa para todos os 18 distritos da Província de Nampula é estabelecido e institucionalizado. Todos os distritos têm um Plano Distrital de Desenvolvimento. Os primeiros passos do ciclo de planificação participativa em 3 distritos da Província de Cabo Delgado empreendidos. Os preparativos para a introdução do ciclo de planificação participativa foram iniciados em outros 3 distritos da Província de Cabo Delgado iniciados.

Constrangimentos:

O sistema de participação ainda não auto-sustentável. Forte dependência nas ONGs para implantar o ciclo de participação. Ainda nenhum sinal de introdução de planificação participativa nos municípios.

5.1.1 Planificação Participativa

A abordagem participativa à planificação é reconhecida dentro e fora das províncias de Nampula e Cabo Delgado. As pessoas envolvidas na planificação participativa ao nível distrital em Angoche, Província de Nampula, manifestaram ter consciência da sua capacidade potencial e real de tornar os processos de governação mais transparentes e receptivos. Na sua apresentação à equipa de avaliação, a Equipa Técnica do Distrito de Angoche (ETD) afirmou que a abordagem é capaz de congrega diferentes sectores para discutir e reflectir sobre as suas intervenções num espaço territorial específico. A Equipa indicou ainda que esta abordagem reforça a imagem que os distritos têm de si mesmos, proporciona oportunidades de diálogo entre o governo e a sociedade civil e capacita as comunidades para influenciar os processos de tomada de decisão sobre o seu próprio desenvolvimento⁹.

Na prática, a abordagem participativa à planificação é dependente de agências externas para a sua implementação e financiamento. Foi constatado que a abordagem varia ligeiramente de um lugar para outro, dependendo da interpretação dos procedimentos pelos participantes. Ela junta as comunidades em grupos para identificar as suas perspectivas sobre as suas vidas e prioridades a fim de superar problemas através da adaptação eficaz das abordagens à Avaliação Rural Participativa (PRA). No entanto, geram-se expectativas e que quando estas não são correspondidas, podem comprometer o interesse local. A frustração e a falta de motivação entre os funcionários do governo e algumas comunidades em continuar envolvidos no diálogo através da planificação participativa e instituições de consulta surgem quando:

- os recursos de apoio ao sistema não são disponibilizados ou são escassos,
- as prioridades e os planos das comunidade parecem não ser atendidos,
- os atrasos são prolongados e o feedback ausente.

A avaliação de meio-termo (MTE) da planificação participativa em Nampula e Cabo Delgado constatou que Nampula tinha a vantagem de ter tido quase dez anos para institucionalizar o conceito e descobrir os pontos fortes potenciais assim como os pontos

⁹ Apresentação feita à Equipa da MTE pela ETD de Angoche, 30/09/2004

fracos dos canais e das instituições criadas para o diálogo. Ao nível comunitário, em ambas as províncias, os canais de comunicação não são ainda coerentes, abrangentes nem sistematicamente mantidos. A eficácia das instituições criadas para a participação comunitária e o diálogo com o governo reflecte a capacidade das ETDs que as treinam e as assistem. Aquelas que foram criadas nos últimos dois anos são ainda muito débeis. Mesmo nos casos em que as ETDs sejam fortes, o funcionamento do Conselho Consultivo (CC) é ainda vulnerável à interferência local. Na Província de Nampula, a influência dos dirigentes do governo local tem comprometido a função de dois Fóruns Locais¹⁰.

Em Cabo Delgado, o número crescente de convidados locais influentes nas reuniões do Conselho de Desenvolvimento Distrital e Postos Administrativos começa a transcender o número dos representantes comunitários eleitos presentes. Isto, inevitavelmente, afecta as decisões tomadas assim como os resultados destas reuniões.

Os instrumentos foram desenvolvidos durante a actual fase de implementação do projecto com vista a assistir na provisão de orientação durante a implementação. Em certa medida, isto ajudou a contornar situações potenciais em que os dirigentes locais podiam influenciar os resultados do processo de tomada de decisão. Contudo, tal como acontece em todos os processos consultivos desta natureza, a sua utilidade depende em última instância do esforço dos participantes. A maior parte das comunidades em Nampula e Cabo Delgado envolvidas no processo de planificação participativa ainda não conseguiu atingir o ponto em que pode usar a estrutura da reunião do conselho para levar a cabo acções de lobby em defesa das suas prioridades.

O PPFD tem estado a envidar esforços constantes no sentido de estimular uma participação mais representativa e ajudar a população a compreender o potencial do sistema trazer as iniciativas de desenvolvimento que possam efectivamente satisfazer as suas necessidades. Quanto ao aspecto de política, um dos resultados mais notáveis da implementação do PPFD foi a produção de orientações nacionais para a planificação participativa pelo MAE/MPF/MADER¹¹, que constituem actualmente a base de organização das instituições de participação e consulta comunitária (IPCCs). Além disso, os regulamentos da Lei de Administração Estatal Local (LOLE), actualmente em processo de desenvolvimento, reflectem estreitamente o conteúdo destas Orientações e serão endossadas a um nível mais alto quando forem finalmente aprovadas.

Depois de uma longa discussão e debates, entre 2002 e 2003, as Orientações para a Participação e Consulta Comunitária na Planificação Distrital foram produzidas e aprovadas por despacho ministerial a 13 de Outubro de 2003. As orientações clarificam os papéis e as responsabilidades das partes interessadas ao nível distrital que estão envolvidas na planificação distrital. O documento realça os aspectos funcionais que são necessários para a integração da planificação participativa como base para a identificação das prioridades de desenvolvimento promovidas no Plano Estratégico de Desenvolvimento Distrital (PDD). Proporciona o veículo para a implantação de um processo de planificação mais transparente através dos conselhos consultivos e a base para a abordagem da questão de responsabilidade dos participantes. Também visa ser abrangente na medida em que espera-se que estejam representados todos os grupos de interesse incluindo os mais vulneráveis.

¹⁰ Uma constatação da equipa de avaliação MAMM - Charlotte Allen e Connie Dupont, em conversa com a MTE do PPF, Maputo (Ch. Allen e C. Dupont 14/10/2004).

¹¹ MAE/MPF/MADER, Orientações para Consulta e Participação Comunitária na Planificação Distrital, Junho de 2003.

Mais importante ainda, espera-se que o processo da consulta comunitária constitua um diálogo em que os problemas e as soluções sejam identificados; as prioridades sejam negociadas; o feedback e clarificação transmitidos e as actividades de desenvolvimento monitorizadas. O mecanismo visa proporcionar um canal legítimo de comunicação do topo para a base da hierarquia das instituições dos Fóruns Locais ao nível comunitário passando pelos Conselhos Consultivos dos Postos Administrativos (CCPAs) até aos CCDs.

Os maiores desafios na instituição de um sistema de consulta eficaz usando as Orientações como ponto de referência têm a ver com,

- a representatividade dos grupos de interesse,
- o facto das prioridades comunitárias não serem deturpadas quando são transmitidas através da hierarquia até ao PDD na primeira instância, e depois ao Plano Económico e Social (PES) anual,
- que o feedback chegue às comunidades originárias / grupos de interesse, e
- que a transparência e a responsabilidade estejam evidenciadas através da reacção do governo e de outros actores intervenientes às observações e opiniões levantadas pelas comunidades em resposta às decisões e actividades de desenvolvimento que resultam do processo de planificação.

A planificação participativa em Nampula e Cabo Delgado foi analisada com estes desafios em mente e com a intenção de avaliar a utilidade das Orientações como ferramenta para a criação e operação dos IPCCs. A discussão também abordará algumas questões chaves relacionadas com a participação no contexto do quadro lógico do PPF, designadamente, o estabelecimento, institucionalização e sustentabilidade do ciclo de planificação participativa distrital, a abrangência do sistema, o desenvolvimento de capacidade e oportunidades de inovação. Também tentará responder a questões pertinentes levantadas nos Termos de Referência incluindo:

- O grau em que as prioridades identificadas no processo de planificação participativa foram incorporadas nos planos distritais;
- O progresso geral até à data com base nos objectivos e resultados do projecto e, em particular, o grau em que o projecto tem, desde o início da sua implementação, sido capaz de tirar vantagem imediata das experiências e lições tiradas da Província Nampula;
- Como as metodologias de planificação participativa estão a ser desenvolvidas e a medida em que as experiências positivas decorrentes delas estão a ser incorporadas em políticas emergentes do Governo;
- Se as ONGs estão suficientemente envolvidas nas abordagens de planificação participativa;
- As lições tiradas da Unidade de Planificação Regional MAMM na Província Nampula.

As componentes de Nampula e Cabo Delgado são tratadas separadamente nas secções que se seguem:

a) Componente de Nampula

Representação dos grupos de interesse

A representação dos cidadãos nas estruturas desenvolvidas para o diálogo com o governo no contexto de planificação é, de forma ideal, baseada em princípios territoriais.

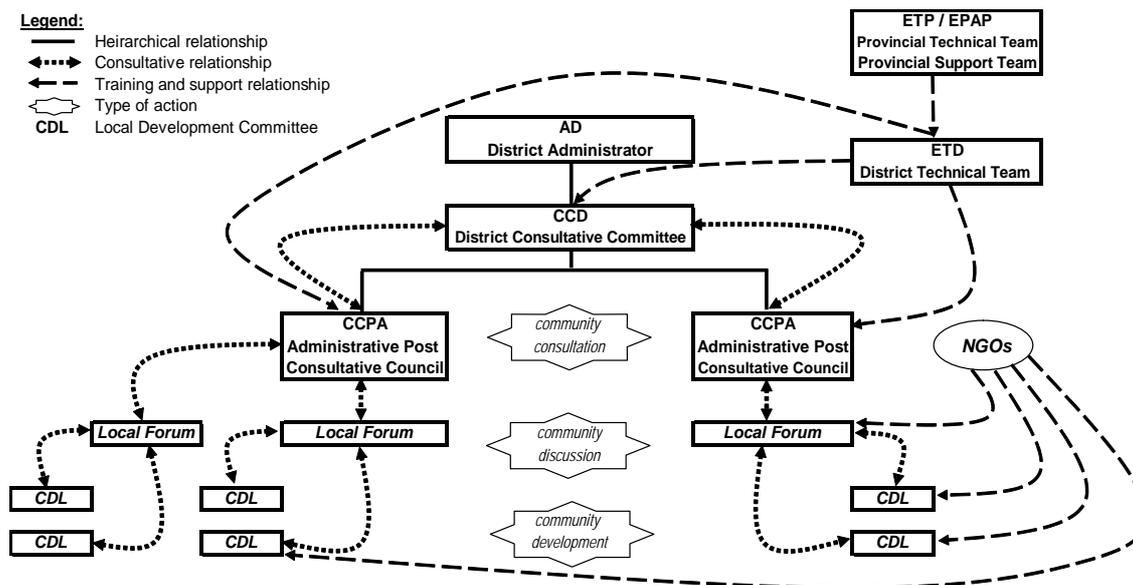
A selecção de representantes ao nível comunitário para participar nos IPCCs, em si, inicia com eleições em reuniões que, de forma ideal, devem convidar a participação de pessoas de toda uma área territorial reconhecida, a fim de identificar os representantes dos vários grupos de interesse. Em Nampula e Cabo Delgado, os procedimentos de priorização das questões de desenvolvimento para inclusão nos planos distritais recorrem à criação de grupos de interesse em reuniões que funcionam como unidades de votação. Quando a votação dos grupos de interesse não consegue ordenar claramente as prioridades, a decisão é finalizada em sessão plenária, onde as discussões prosseguem e o consenso alcançado.

A informação sobre a participação nos IPCCs é recebida pela DPPF Nampula numa base *ad hoc* e não é sistematicamente analisada a fim de assegurar a qualidade da participação. Isto, provavelmente, deve-se ao âmbito alargado das responsabilidades do pessoal técnico de planificação e a cobertura de dezoito distritos. O número de técnicos é inadequado, com quatro funcionários afectos à DPPF em Nampula e um na unidade de planificação regional, em Angoche. Ocasionalmente, são apoiados por um único técnico de planificação destacado pela ONG Concern e é integrado na equipa de supervisão e apoio distrital da DPPF em Nampula. As ferramentas de monitorização parecem não possibilitar a obtenção e avaliação sistemática de indicadores qualitativos de participação. As actas das reuniões do IPCC são recebidas regularmente pelo pessoal de supervisão, mas raramente são acompanhadas pelas listas dos participantes registados nessas reuniões. Deste modo, não há quase nenhuma forma de avaliar qualitativamente a participação nas reuniões do IPCC em Nampula senão através da presença em tais reuniões.

Embora Nampula tenha implementado a fase piloto do sistema de IPCC antes deste ser aprovado para implementação ao nível nacional, os conselhos consultivos iniciais não tinham membros eleitos. Estes eram nomeados, geralmente, pelos líderes locais que seleccionavam as pessoas de forma a representarem os vários interesses das áreas territoriais. A revisão paulatina e reorganização do sistema, em 2003/4, com o PPF na vanguarda, levaram a um sistema baseado em candidatos popularmente eleitos, com vista a melhor representar os interesses da comunidade. Contudo, o actual processo de eleições e a reconstituição dos IPCCs parecem não ter sido sistematicamente rastreados e registados. Embora os registos dos membros dos CCPAs e CCDs fossem mantidos ao nível da DPPF, não está claro se os IPCCs reorganizados são mais representativos e eficazes. As equipas de planificação provincial e distrital não são responsáveis pela supervisão ou monitorização das reuniões abaixo do nível de Posto Administrativo (PA) limitando desse modo a informação que eles recolhem. A informação de ONGs sobre a formação dos IPCCs não é regularmente partilhada com a DPPF, como parte do sistema de informação de gestão.

A estrutura relativamente complexa do sistema do IPCC é apresentada a seguir. São providenciadas indicações das relações consultivas entre grupos e como as equipas técnicas e as ONGs providenciam formação e apoio técnico no nível de topo e da base do processo, respectivamente.

Diagrama 8: Estrutura orgânica do processo de planificação participativa distrital¹²



Fonte: Equipa de MTE

Em Nampula, a presença, em oito distritos, de um número elevado de comités de desenvolvimento local (CDLs) criados pelas ONGs SNV e Concern contribui significativamente ao perfil dos membros do CCPA e do CCD. Idealmente, os CDLs devem contribuir directamente ao processo de planificação participativa distrital. Os CDLs devem ser representados nos Fóruns Locais como um dos vários grupos de interesse numa Localidade.

Nos distritos onde a Concern está activa, os CDLs foram originalmente concebidos como unidades do nível mais baixo de representação comunitária em cada Posto Administrativo. Esperava-se que seriam desenvolvidos de modo a representar todas as comunidades no território do Posto Administrativo. Na prática, isto não aconteceu e CDLs individuais não representam sistematicamente áreas geográficas contíguas. Além disso, a recente MTE¹³ do projecto da Concern revela a preponderância relativa das autoridades comunitárias e dos Secretários de Bairro nos CDLs e mais 'acima' ainda ao nível dos IPCCs.

A equipa de avaliação constatou que nos PAs em Angoche, os representantes dos CDL eram eleitos directamente como grupos de interesse de desenvolvimento, enquanto que em Mogovolas, os CDLs formavam parte integrante dos Fóruns Locais cobrindo algumas áreas e não outras. Na prática, isto produziu níveis diferentes de eficiência na transmissão de informação através dos CDLs, entre uns e outros e entre as comunidades. A comunicação horizontal parece ser ainda escassa. Infelizmente, nenhum distrito que não tivesse CDLs foi visitado pelo avaliador de participação e é, por isso, difícil comentar sobre como a informação é transmitida na sua ausência, excepto deduzindo que o processo de fluxo horizontal (entre comunidades/aldeias) seja igualmente ou ainda mais difícil de se efectivar.

¹² Além das estruturas contidas no organigrama, outras forças são envolvidas no processo aos níveis do CCD e do CCPA tais como: Líderes Comunitários Reconhecidos, médicos tradicionais, pessoas influentes, líderes religiosos, partidos políticos, entre outros.

¹³ C. Dupont e Ch. Allen, Avaliação de Meio-termo, Janeiro – Fevereiro de 2004, Planificação Participativa Distrital Descentralizada em Nampula, Moçambique, Concern, Janeiro de 2001 – Dezembro de 2005.

A recente avaliação de meio-termo do projecto da Concern em quatro distritos da região centro de Nampula¹⁴ observa que os membros do CDL, incluindo os que representam os CDLs na estrutura do CC, não estão claros sobre a razão da sua participação. Esta incerteza resulta num fraco feedback aos CDLs sobre os debates e sobre as decisões. A implantação de um sistema representativo de consulta comunitária é ainda relativamente nova e embora os CDLs tenham os seus próprios objectivos de desenvolvimento social e económico como enfoque, o seu envolvimento no processo de planificação participativa é, ao que parece, algo confuso em algumas áreas, especialmente, quando as prioridades indicadas pelos grupos do CDL não são atendidas. O desenvolvimento da capacidade dos futuros Fóruns Locais para que os CDLs possam transmitir a informação a outros CDLs e às comunidades representará um desafio.

A informação anedótica aponta para a falta de conhecimento sobre o projecto de planificação e financiamento distritais no seio dos membros da comunidade em dois distritos localizados a uma distância de 10 a 20 quilómetros da infra-estrutura edificada usando o FDD¹⁵. A falta de conhecimento e compreensão sobre o sistema de planificação participativa e sua razão de ser dentro e fora dos IPCCs é deveras preocupante.

Transmissão de prioridades

Numa reunião da comunidade mantida com a equipa de avaliação no Posto Administrativo do Rio Nanhupo, no Distrito de Mogovolas, foi feita referência ao facto de como a votação das prioridades numa reunião do Fórum Local atraía uma população de cerca de 2.500 pessoas e durara três dias! O esforço investido nas actividades iniciais ao nível comunitário é enorme. Os líderes locais também estão a empreender grandes esforços na governação melhorada conforme referido por Bernardo Nmarguijo, uma autoridade comunitária do PA de Cunle, no Distrito de Ribaué, 'Tive que deixar de trabalhar porque passo a vida a participar em reuniões sem qualquer compensação pelos meus esforços'. Na sequência desta observação, uma pergunta chave é em relação ao nível de fluxo de informação entre os representantes populares e o governo.

Os membros dos CCs devem ser capazes de falar abertamente das suas prioridades e não ser constrangidos pelas 'tradições autoritárias' a que o PPF-D-Nampula na sua apresentação à MTE referiu como um elemento do ambiente político. É importante que os CCs influenciem efectivamente o Governo Distrital – e os PDDs, os PES e, conseqüentemente, os orçamentos. Por estas razões, a presidência das reuniões é importante. Segundo as Orientações, a presidência do CCD deve incluir o Administrador Distrital e a presidência do CCPA deve incluir o Chefe do PA. Para que o processo de participação possa ser visto como tendo mérito e os ICPPs se tornem dinâmicos e institucionalizados, o Governo Distrital (e a ETD) não devem ser vistos como se estivessem a apoderar-se da agenda.

A acta de um dos encontros do CCD de Nampula demonstraram como as prioridades da ETD e do Governo Distrital tinham ascendência. As quatro primeiras prioridades identificadas durante a reunião foram um escritório e uma viatura para a ETD e a construção de uma residência e a aquisição de uma motocicleta para um Presidente de Localidade. Embora importantes para a planificação distrital, estas foram reportadas como tendo sido 'unanimemente mencionadas' pelo CCD como prioridades. Em geral, o número ambicioso de acções identificado para o PES de 2005 sugere que uma melhor

¹⁴ Dupont e Allen, MTE, Janeiro – Fevereiro de 2004, *ibid*.

¹⁵ Da equipa de MTE na avaliação do Programa Nacional Integrado de Acção Social, Emprego e Juventude (PNI), Outubro de 2004.

priorização teria tornado a lista mais realista. Contudo, toda a lista assim como o PES foram aprovados ‘unanimemente’. Embora o PPFd tente reduzir o pendor dos resultados do CCS usando o método de votação e de discussões plenárias, a influência dos intervenientes locais mais poderosos e o legado histórico do processo centralizado de tomada de decisão não são fáceis de quebrar.

A maior parte das comunidades nos distritos de Angoche e Mogovolas não beneficiou de infra-estrutura durante o primeiro quinquénio do período de planificação. Contudo, relativamente ao PDD de Angoche, as comunidades no PA de Aúbe beneficiaram de um conjunto de intervenções que reflectiam as suas prioridades. Além disso, a comunidade do Rio Nanhupo foi também beneficiária de infra-estrutura financiada no âmbito do projecto que ela tinha priorizado.

Feedback e responsabilidade

A institucionalização dos IPCCs ao nível local foi vislumbrada durante a avaliação. Uma das comunidades visitadas pela equipa de avaliação usava o CCPA como veículo para abordar questões urgentes relativas à responsabilidade. A qualidade de membro do CC era usada para legitimar as reclamações em conexão com a construção de infra-estrutura em Aúbe. Durante os trabalhos de manutenção na estrada que vai desde o centro do PA até Siretene, os monitores autoproclamados do CC que vivem ao longo desta via acharam que o supervisor das obras não estava a executar o trabalho de acordo com as expectativas. Assim, foi convocada uma reunião do CCPA e na sequência da decisão aí tomada, esta entidade abordou directamente o empreiteiro e solicitou a substituição do indivíduo em questão. Medida que foi devidamente executada volvidas algumas semanas.

A informação relativa a questões importantes de preocupação para as comunidades deve ser transmitida e/ou recebida por estas através dos CCS. A equipa de avaliação constatou que este fluxo raramente ocorria ou que era inexistente nas comunidades visitadas. Constatou-se que a informação sobre o progresso e sobre decisões relativas aos projectos ‘na forja’ não era canalizada, nem através dos CDLs nem dos líderes tradicionais que representam as comunidades, de volta aos membros da comunidade. Visto que as equipas de planificação do governo no PPFd, geralmente, não vão além do nível de PA, e estes níveis mais baixos são a arena onde as ONGs parceiras providenciam apoio activo ao sistema, é fundamental que elas trabalhem em conjunto a fim de clarificar as linhas da comunicação vertical e horizontal e assegurar que estas sejam usadas para transmitir a informação nos dois sentidos.

As Orientações nacionais realçam¹⁶ a importância do fluxo de informação, no entanto, não providenciam quase nenhuma orientação prática sobre como o feedback pode ser transmitido mais eficazmente e respondido ao nível comunitário. Esta lacuna deve ser colmatada a fim de permitir que o sistema possa ser efectivamente institucionalizado.

Institucionalização dos IPCCs

As Orientações nacionais para a Participação e Consulta Comunitária na Planificação Distrital são em larga medida baseadas nos desenvolvimentos registados no PPFd de Nampula. A análise do projecto do Regulamento da LOLE revela que este se inspirou nas Orientações. Estas realizações são mérito do projecto. Quando os Regulamentos forem aprovados, proporcionarão a base jurídico-legal para o funcionamento dos IPCCs. No entanto, nem as actuais Orientações nem o projecto do Regulamento são o veículo

¹⁶ Na Secção 8.3, Orientações de Consulta e Participação Comunitária na Planificação Distrital, Junho de 2003. (citação original em português)

mais apropriado para assegurar e manter o dinamismo, a expansão e a institucionalização dos IPCCs. Recomenda-se, portanto, que o PPF use o seu conhecimento acumulado e a sua influência para fortalecer ainda mais estes documentos chaves.

A institucionalização das estruturas depende da apropriação do processo pelos intervenientes, da clareza quanto ao seu papel e da motivação para continuar a participar. Estas questões serão discutidas nas secções que se seguem.

Regimento do CCD

A equipa de MTE avaliou o Regimento do CCD de três distritos de Nampula: Angoche, Momba e Eráti. Os documentos reflectem a necessidade sentida ao nível local de contribuir para a institucionalização dos CCDs através do desenvolvimento de um regulamento escrito para o seu funcionamento. Este Regimento é baseado nas Orientações. A sua principal virtude é que visa estabelecer normas claras para o funcionamento do CCD, determinar os seus membros e eliminar as arbitrariedades no processo de convocação. Também estabelece que até a promulgação de legislação em contrário, todas as decisões aprovadas por consenso no CCD são vinculativas ao distrito, contanto que não contrariem as leis em vigor. Embora sejam contrário às Orientações, os três regulamentos estabelecem que o seu CCD é responsável pela aprovação dos programas, orçamentos e projectos de desenvolvimento distrital. O Regimento é assinado pelo Administrador Distrital, o que significa que ele proporciona um forte ímpeto para o AD governar de acordo com os planos, estratégias e prioridades aprovados pelo CCD.

O principal ponto fraco destes três modelos de regimento é a falta de clareza da linguagem em termos do princípio eleitoral e definição das funções dos CCDs e seus órgãos. Esta lacuna deve ser abordada neste projecto-piloto. Os regimentos não contêm nenhuma referência aos processos eleitorais que conduzem à eleição dos membros permanentes. Há falta de clareza quanto ao número relativo dos membros eleitos e da componente não eleita no CC. Embora menção tenha sido feita em relação aos vários processos de votação, não está especificado quem detém o direito de voto e, no caso de Momba, existe um regulamento quanto ao número de participantes necessário para constituir o quórum.

Algumas ETDs de Nampula participam nos CCDs como membros com direito de voto. Não foi evidenciada a percepção de que a sua participação como principais autores do PDD poderia originar um conflito de interesses na votação pela sua aprovação num CCD. Ironicamente, grande parte do trabalho das ETD é assegurar uma representação justa tanto da configuração territorial como funcional nos IPCCs, bem como assegurar a representação equitativa da mulher (e a promoção das questões da igualdade do género em geral).

O regimento do CCD efectivamente estabelece que deve haver representação dos grupos de interesse bem como representação de todas as localidades. No entanto, não abordam o conflito potencial de interesses em se ter a representação de grupos de interesse, áreas territoriais e mulheres; nem como integrar os membros convidados e os membros com direito de participar como Autoridades Comunitárias Reconhecidas. Porém, estabelecem um limite no número de participantes¹⁷. É improvável que a complexa dinâmica da implementação de um processo com aspectos pouco claros venha produzir os resultados desejados em termos de representatividade. Enquanto que

¹⁷ O projecto de Regimento da LOLE estabelece o limite de membros no CCD entre 30 e 50, CCPA entre 20 e 40 e CCL entre 10 e 20.

alguns regimentos estipulam que parte dos membros devem ser constituída por mulheres, não providenciam nenhum contexto nem justificação para este sistema de quotas. Existe o risco de os sistemas de quotas serem vistos pelas comunidades como sinais simbólicos arbitrários e sem sentido.

O regimento revisto do CCD é ambíguo em relação à forma como os membros da mesa de presidência do CCD são eleitos. Tanto pode ser por votação como por 'representação territorial' ou 'representatividade'. A ambiguidade está reflectida em todos os aspectos do sistema do IPCC incluindo na criação das Comissões de Trabalho do CCD, responsáveis por determinados subsídios ao processo de planificação e pela sua monitorização. Isto pode facilitar a manipulação, mas é também uma indicação de que o processo ainda não foi bem compreendido, que poderia beneficiar da experiência com a de Nampula o que ajudaria a melhorar os seus instrumentos orientadores.

Monitorização

Como parte de um esforço de monitorização da representatividade e, de um modo geral, do desempenho dos IPCCs sugere-se que o PPFDF recolhe dados sistemáticos tais como listas de membros, listas de participação com algum nível de classificação em categorias, actas, entre outros. A criação de um website do projecto PPFDF¹⁸ facilitaria significativamente a gestão de tal informação. A alimentação desta base de dados não tem que ser um processo complicado nem deve ser uma tarefa que consuma muito tempo, na medida em que as ETDs enviam rotineiramente informações e documentação (os documentos manuscritos podem ser digitalizados e registados no website). Uma boa base de dados permitiria ao PPFDF tomar as medidas correctivas necessárias no caso de se constatar que a composição dos ICPPs denota uma séria parcialidade.

IPCCs e ONGs

O papel e as relações entre as equipas de planificação dirigidas pelo governo e as ONGs que se espera que apoiem o processo são chaves à institucionalização do sistema de planificação participativa baseado nos IPCCs. Na prática, existe uma certa tensão devido à divergência de interesses entre as ONGs, que promovem os CDLs, e o governo, que promove os conselhos consultivos (CCs). Os CDLs foram concebidos como grupos que pudessem catalisar o potencial de desenvolvimento nas suas áreas, o que os torna candidatos ideais para os CCs. Conforme foi constatado, porém, os CDLs, na maior parte dos distritos de Nampula onde foram implantados, foram estabelecidos antes do sistema dos IPCCs e não estão distribuídos uniformemente no território nem representam interesses territoriais comparáveis.

Os CDLs podem cobrir uma única comunidade ou um pequeno número de comunidades ou grupos maiores de comunidades dentro de uma Localidade ou PA. As actividades dos CDLs envolvem a identificação, planificação e implementação de projectos num breve ciclo levado a cabo pelas comunidades com ou sem apoio material externo. Estes constituem um elemento forte de motivação porque conferem os benefícios de forma oportuna e receptiva. Na realidade, cada CDL pode estar razoavelmente seguro de que obterá algum tipo de apoio das ONGs para os seus projectos propostos.

Por outro lado, o sistema dos CCs necessita de representação territorial e de grupos de interesse e enfoque numa governação mais eficiente de modo a trazer os benefícios de infra-estrutura social à área. Um CDL envolvido no processo de planificação distrital não tem qualquer possibilidade de obter apoio para os seus projectos de pequena escala. Ao invés, ele se torna um interveniente insignificante envolvido num processo de

¹⁸ Planificação actualmente em curso.

planificação de uma escala maior. O número real de projectos realizados durante um PDD não irá de encontro às expectativas da maioria dos participantes nos CCs. Com efeito, na ausência de algo mais substancial, espera-se que o próprio processo de planificação participativa crie um óptimo fluxo de informação nos dois sentidos, que tome decisões de forma transparente e promova, desse modo, uma maior responsabilidade por parte do governo e dos cidadãos.

As Orientações estabelecem que as ONGs devem prestar apoio na capacitação dos CDLs, CCs e dos funcionários do governo local. Contudo, as ONGs internacionais não conseguem facilmente angariar apoio ou fundos para a capacitação dos funcionários governamentais. As ONGs que participam no PPFDD em Nampula e Cabo Delgado estão efectivamente a desenvolver a capacidade do governo. O risco potencial da dependência nas ONGs, que podem não encontrar doadores para financiar actividades 'não convencionais' de capacitação, pode ser mitigado pela advocacia do governo em nome das ONGs no sentido de obter o financiamento. Por outro lado, os fundos conseguidos pelo governo podem ser usados se a subcontratação dos serviços de capacitação de funcionários do governo em exercício de modo a habilitá-los a realizar a planificação distrital fosse institucionalizada.

Na prática, a SNV e a Concern são exemplos do que se pode alcançar quando a relação com as ONGs é institucionalizada com sucesso. Estas ONGs estão a tentar desenvolver actividades colaborativas que genuinamente apoiam o desenvolvimento do PPFDD. Os CDLs com que trabalham tiveram acesso a contas de financiamento muito pequenas (o fundo distrital da Concern é de 500 dólares e a SNV tem um pequeno fundo de infra-estrutura) e uma relação de identificação íntima com as ONGs no passado. Actualmente, as ONGs estão a trabalhar com o PPFDD com vista a alargar o âmbito das suas actividades de capacitação às equipas técnicas do governo e identificar formas de financiamento das actividades de desenvolvimento comunitário através de um fundo provincial comum.

b) Cabo Delgado

Representação de grupos de interesse

Em Cabo Delgado, a deficiência potencial de um sistema de cascadeamento da formação de formadores foi evidenciada no primeiro ano de implementação. No sistema de formação em cascata, equipas sucessivas são responsáveis pela formação do nível operacional imediatamente abaixo, até ao nível comunitário. Numa avaliação dos IPCCs levada a cabo pela CEPKA em Chiúre e Ancuabe, nos princípios de 2004, e pelo próprio PPFDD, durante o mesmo ano, foi constatado que quando as mensagens e de orientações eram transmitidas em cascata às equipas eram distorcidas no processo de forma que chegavam às comunidades já totalmente modificadas. As inconsistências na representação observadas pela equipa de avaliação foram notadas numa análise dos materiais de monitorização do PPFDD, nas actas das reuniões do CC e nos encontros com membros comunitários de alguns CCs.

A fim de poder avaliar se o sistema dos IPCCs dá ou não voz à comunidade de um distrito e se as suas prioridades são ou não tomadas em conta, um passo importante seria estabelecer sistemas simples de avaliação de participação. Em Cabo Delgado, três distritos foram cobertos na primeira fase da implementação. A equipa do projecto, em conjunto com as equipas técnicas, conseguiu estabelecer um sistema simples de registo, pelos secretários dos IPCCs, das pessoas presentes nas reuniões. Embora não diferindo substancialmente do sistema usado em Nampula, a equipa do projecto em Cabo Delgado analisa a informação recebida sobre os participantes em cada reunião a fim de fazer o rastreio das pessoas que participam nas reuniões com base na lista inicial

dos membros eleitos a cada nível. Os resultados indicam haver uma variação no número de ausências, com algumas áreas a atingirem níveis alarmantes. Por exemplo, em Ancuabe cerca de 60% dos membros comunitários eleitos não compareceram à primeira reunião do CCD.

É também possível agora fazer o rastreio visto que o número total dos membros permanentes que participam nos CCDs em dois dos três distritos é inferior ao número recomendado nas Orientações, a representação dos interesses da comunidade mais alargada pode ser comprometida devido à grande proporção de participantes convidados dos arredores imediatos do local da reunião (31 a 55 por cento). As Orientações nacionais especificam que os métodos de tomada de decisões devem ser definidos pelos IPCCs. A votação em Cabo Delgado (e Nampula) ocorre nas reuniões do CC com base na divisão dos participantes em grupos de interesse. Os membros convidados também participam, desse modo, influenciando significativamente os resultados das discussões e as decisões tomadas nessas reuniões.

O número de pessoas convidadas presentes nas reuniões em Cabo Delgado é consistentemente mais elevado do que o número recomendado nas Orientações nacionais. A interpretação local das Orientações também pode variar de um lugar para outro, às vezes pondo em causa o espírito subjacente ao processo de planificação. Um Administrador Distrital participou como um membro simples da sua (Localidade), Posto Administrativo e Distrito, e a dois níveis do CC, ele foi eleito para presidir à reunião. Os problemas específicos relativos à participação e influência dos líderes nos CCPAs nos centros distritais foram observados pelo PPFd em Cabo Delgado, em 2003.

Na ausência de parceiros locais, que as Orientações assumem estarão presentes, o PPFd de Cabo Delgado identificou uma estratégia inovadora através da qual cerca de três facilitadores comunitários (FCs) foram identificados por Localidade e formados a fim de mobilizarem as comunidades e os grupos de interesse para participar nos Fóruns Locais. Devido à variação nos níveis de capacidade e à mobilidade dos ETDs, alguns FCs foram seleccionados mas não treinados e, como consequência, alguns CCPAs foram formados sem o primeiro nível dos Fóruns Locais. A equipa do projecto constatou que os níveis e a qualidade da participação comunitária eram inferiores nos CCPAs sem Fóruns Locais (devido a uma maior intervenção das ETDs e dos Chefes de PA) comparados com áreas onde os Fóruns Locais tinham sido criados primeiro.

As tabelas abaixo mostram os detalhes de algumas tendências relativas à participação. Em especial, o aparente aumento da proporção de membros convidados que assistem às reuniões em Chiúre, que, caso seja replicado em outros distritos, certamente comprometerá o objectivo da representação territorial popular:

Tabela 4:**CCDs carried out in 2003 / 4 for Planning Purposes**

	District	Nº Admin. Posts	Total Participants (elected & government)				Participants in meetings				
			Total	Men	Women	Government members	Total	Men	Women	Government members	Invited members
1st meeting	Chiure	6	70	43	17	10	62	32	6	5	19
2nd meeting	Chiure						73	28	4	6	35
1st meeting	Meluco	2	26	14	6	6	40	8	4	6	22
1st meeting	Ancuabe	3	48	26	16	6	39	9	7	6	17

	District	% attendees in meetings					
		% of elected men	% of elected women	% of nominated government members	% of total elected members attending	Total % of government and elected participants	Invited members (% of total in meeting)
1st meeting	Chiure	74%	35%	50%	63%	61%	31%
2nd meeting	Chiure	65%	24%	60%	53%	54%	48%
1st meeting	Meluco	57%	67%	100%	60%	69%	55%
1st meeting	Ancuabe	35%	44%	100%	38%	46%	44%

Fonte: Componente de Cabo Delgado do PPF, base de dados do projecto, Setembro de 2004.

A equipa do projecto está plenamente consciente da situação de risco acima descrita e planifica apresentar os resultados da monitorização às equipas técnicas distritais e aos Administradores Distritais com vista a resolver a situação. Outras questões de representação como a quota de pelo menos 25% de mulheres estipulada nas Orientações nacionais, embora não tendo necessariamente nenhum efeito significativo na natureza qualitativa da sua participação, parece ser de forma variável satisfeita situando-se entre 16% e 44% do total dos órgãos eleitos presentes nas reuniões.

As ONGs listadas entre os membros convidados em Chiúre participavam nos CCDs e em alguns CCPAs quando pertinente. Embora seja recomendado nas Orientações nacionais que os membros de partidos políticos não devem ser incluídos como tal, eles estiveram presentes em Chiúre (e, na realidade, em muitos distritos de Nampula). Para seu crédito, as reuniões do CCD parecem ter tentado incluir o maior número possível de partes interessadas de modo a serem abrangentes. A exclusão política dos CCSs pode futuramente se transformar num problema potencial à medida que a participação política no desenvolvimento se torna mais pluralista e, portanto, seria pertinente manter uma certa flexibilidade quanto à representação neste caso.

As decisões são registadas nas actas das reuniões do CC como tendo sido tomadas por meio de votação em pequenos grupos de interesse em torno das prioridades. A estreita supervisão pelo EPAP tem, até à data, demonstrado que, de um modo geral, este modelo de votação em pequenos grupos é um método eficaz de tomada de decisões razoavelmente equilibradas. Contudo, às vezes pode ser invalidado, durante os debates em sessão plenária depois do anúncio dos resultados, onde os mais influentes podem negociar ganhos maiores do que os menos poderosos.

Infelizmente, conforme descrito acima, as reuniões geralmente inclusivas podem ter na prática um efeito negativo nas decisões tomadas se o conjunto dos membros comunitários eleitos for menor que o número de participantes convidados - como pareceu ser o caso na reunião do CCD em Meluco. Aqui, a formação de grupos de interesse para votar sobre a priorização das questões é um instrumento usado de forma flexível. São a seguir apresentados exemplos de grupos de interesse formados para a votação a vários níveis:

Tabela 5: Grupos de Interesse a vários níveis estabelecidos para votar nas prioridades

Nível distrital (CCD)	Conselho do Posto Administrativo (CCPA)	Fóruns Locais
Governo	Líderes comunitários	Agricultores
Líderes comunitários	Agricultores	Grupos religiosos
Sociedade civil	Professores	Bailarinos
Mulheres	Mulheres	Jogadores de futebol
	Governo	Pintores
		Latoeiros e ferreiros
		Comerciantes
		Assistentes de partos
		Oleiros
		Pedreiros
		Proprietários de gado
		Construtores de latrinas
		Alfaiates

Fonte: Actas das Reuniões de Meluco do CCD, Fórum do CCPA da Localidade de Muaguide e Iba

A imprecisão instituída pelas alterações na categorização dos participantes à medida que progridem na hierarquia dos IPCCs evidentemente compromete os esforços no sentido de se assegurar a representatividade nas reuniões. Contudo, a crescente distância física que a maioria das pessoas que não vivem no centro do PA Distrital ou Localidade deve caminhar a fim de participar nestas reuniões constitui também um factor preponderante na redução de participação, em particular, no que concerne às mulheres. A necessidade de manter a motivação e o interesse dos membros do IPCC no sistema de planificação participativa representa um verdadeiro desafio às ETDs.

Visto que estas e outras questões persistirão de uma ou de outra forma nas diferentes localizações geográficas, é importante que as ETDs sejam treinadas pelo EPAP a fim de dotá-las com o conhecimento das variadas formas potenciais através das quais o modelo representativo de funcionamento dos IPCCs pode ser comprometido. As ETDs também devem trabalhar com as ONGs e com os membros do IPCC para reforçar a sensibilidade comunitária quanto ao seu papel e direitos dentro do sistema.

Transmissão de prioridades

As actas das reuniões realizadas ao nível de Localidade em Meluco e as entrevistas com membros do CCD, demonstram como as sessões de votação para a priorização das questões formam parte de um processo de negociação. Inicialmente, ao CCD foram apresentados 10 problemas, pela via do sistema consultivo, para sua consideração. Os participantes invocaram que o grupo estava subdividido em três subgrupos de homens, mulheres e líderes. Tinham que identificar os três problemas mais importantes através de votação. Os resultados foram apresentados à sessão plenária. A necessidade de uma escola secundária foi a primeira prioridade de todos os grupos de votação. Todas as outras prioridades eleitas diferiam entre os grupos e as discussões prosseguiram até se chegar ao consenso quanto à segunda e terceira prioridades. Importa notar que foi relatado que durante as discussões plenárias, 'a água ficou em segundo lugar, mas quando a ETD explicou que havia 17 pontos de água no distrito, este item continuou a ser uma prioridade só do PA Centro. 'A influência da ETD na identificação das prioridades é evidente deste ponto de vista 'racional'.

As actas das reuniões apresentam resultados ligeiramente diferentes dos assuntos tratados, tanto mais que oito prioridades tinham sido votados. Também indicam que a escola secundária, que fora identificada como sendo o problema prioritário geral a ser abordado, não tinha sido a primeira prioridade dos membros do CCD no Posto Administrativo de Muaguide.

A própria ETD clarificou que no processo os seus membros tinham, posteriormente, 'tomado a decisão de não incluir' duas das prioridades identificadas pelas comunidades. Estas foram tidas como não sendo tecnicamente nem financeiramente exequíveis¹⁹. Esta decisão foi tomada fora do encontro do CCD, em Maio de 2004. No dia em que a equipa de avaliação passou por Meluco, era do conhecimento geral que a primeira prioridade – a escola secundária, seria financiada²⁰. Contudo, desde Maio de 2004, quando a decisão que repeliu duas das opções priorizadas fora tomada, a ETD ainda não tinha providenciado nenhum feedback aos IPCCs sobre as suas decisões.

Na prática, embora seja evidente que os IPCCs ainda necessitam de mais formação, existem também vários problemas na transmissão de informações e, subseqüentemente, na transparência que se espera ser gerada pelo sistema.

Feedback e responsabilidade

As entrevistas e a acta do segundo encontro do CCD em Chiúre, em Maio de 2004, revelaram uma discussão interessante entre o EPAP e os Chefes de PAs. Os PAs foram instados a responder se teriam convocado uma reunião do CCPA a fim de dar feedback sobre as decisões e os resultados da primeira reunião do CCD. A resposta foi negativa. Ao invés, em todos os PAs, tinham sido usadas as linhas habituais de comunicação através do chefe de Posto, chefe de aldeia e de bairro para transmitir a informação. A capacitação do CCD e dos membros do CCPA durante o período de um ano, realizada pela ETD com o apoio do EPAP, não tinha sido suficiente para eles tomarem a iniciativa e convocar uma reunião com os IPCCs a fim de dar o feedback.

Por um lado, isto pode ser sintomático da falta de familiaridade e desconfiança em relação ao sistema dos IPCCs ou pode ser simplesmente menos conveniente instituir os mecanismos deste sistema do que usar os canais de comunicação habituais. Por conseguinte, eles preferiram não o fazer. De qualquer forma, será importante discutir e exortar as pessoas a enfrentarem as questões importantes como a provisão de feedback. As ETDs devem juntamente com os participantes do IPCC e os membros comunitários conceber a melhor forma de gerir esta situação.

Institucionalização dos IPCCs

Conforme foi mencionado várias vezes, o sistema dos IPCCs é ainda muito débil. Há uma grande necessidade de formação adicional e melhor compreensão dos objectivos do processo dos IPCCs e da planificação participativa. Além de somente participar nas reuniões de planificação, as ETDs distritais e os participantes nos IPCCs poderiam beneficiar de oportunidades para discutir o processo e ficarem sensibilizados quanto à

¹⁹ Esta acção foi tomada como parte dos esforços de Cabo Delgado no sentido de encorajar a inclusão de todos os projectos potenciais na lista para a tomada de acção. Isto requer necessariamente, acção posterior, para retirar propostas inviáveis e providenciar a formação adequada sobre os procedimentos – todos estes aspectos estão actualmente a ser abordados pela equipa do projecto. Importa salientar que para o sistema funcionar com sucesso deve-se usar o feedback para transmitir claramente a informação sobre o processo de tomada de decisão para que possa ser compreendida e aceite.

²⁰ A escola foi aprovada pelo Governo Distrital como prioridade para tomada de acção em Julho de 2004 e em Agosto foi incorporada na proposta do Orçamento do Estado para 2005.

importância da sua participação neles. A compreensão das implicações positivas e negativas da planificação participativa é um aspecto de extrema importância no estabelecimento do sistema.

5.1.2 Comunicação

É evidente que a comunicação é deficiente tanto em Nampula como em Cabo Delgado. Os exemplos citados até agora reflectem uma fraca comunicação vertical entre as equipas técnicas e os seus sectores a montante e através dos IPCCs a jusante, e que a problemática da comunicação horizontal está a comprometer a eficácia do projecto. Os gestores necessitam de informação como também necessitam dela os políticos, a sociedade civil, os distritos circunvizinhos, outros projectos, os sectores, assim como os doadores, para mencionar apenas alguns. A informação para a planificação não deve ser do domínio exclusivo das equipas de planificação intersectoriais. O importante processo de provisão de feedback deve ser institucionalizado no sentido vertical através dos IPCCs e também deve-se assegurar a transmissão horizontal entre os grupos de interesse e as comunidades. Sem o feedback, as comunidades voltarão a ser meros espectadores apáticos sem envolvimento efectivo no processo de planificação participativa. Ao invés, elas simplesmente legitimarão, através das reuniões do IPCC, as decisões que são, de uma ou de outra forma, tomadas pelo governo.

Um passo importante que o PPF como projecto-piloto deve tomar é o desenvolvimento e implementação de uma Estratégia de Comunicação que elevará sistematicamente o nível geral de sensibilidade sobre a planificação distrital descentralizada e as suas implicações mais críticas (especialmente, em Cabo Delgado). As implicações importantes no ciclo de planificação participativa devem ser compartilhadas: o papel proactivo que se espera dos IPCCs participantes e o papel responsável e de prestação de contas de um governo distrital empenhado em implementar as prioridades identificadas localmente. O papel das agências do governo (a todos os níveis) envolvidas na planificação e financiamento de actividades de planificação territorial vis-à-vis sectorial e dos participantes e beneficiários comunitários requer uma mudança significativa de atitude por parte de todos estes intervenientes. A comunicação cuidadosamente planificada tem um papel preponderante na efectivação desta mudança e na promoção do envolvimento das partes interessadas.

A comunicação e a participação são, fundamentalmente, duas faces da mesma moeda. A comunicação permite que as pessoas estejam informadas, participem na planificação e na implementação, alcancem o consenso e desenvolvam conhecimentos e capacidades para manter um sistema eficaz. Neste contexto, a comunicação refere-se à:

- informação e promoção planificadas (consciencializar as pessoas)
- participação (facilitação da 'voz' da população na planificação e implementação)
- motivação e educação didáctica (ajudar as pessoas a adoptar e a aprender), e
- coordenação (ajudar as comunidades, os políticos, os representantes de organizações governamentais e não governamentais a trabalharem em conjunto).

Quando adoptados colectivamente, estes aspectos podem contribuir ao processo de mudança de comportamento por parte de todas as partes interessadas, uma condição necessária para que o processo de planificação e financiamento distrital possa ser eficaz.

5.1.3 Implicações de política

A experiência das actividades iniciais e posteriores do projecto-piloto em Nampula influenciou o desenvolvimento de política na área de planificação participativa. O conteúdo das Orientações de Participação e Consulta Comunitária na Planificação do Desenvolvimento Distrital (Outubro de 2003) é baseado nas modalidades de implementação desenvolvidas em Nampula.

O documento das Orientações é visto como um instrumento inicial que será melhorado pela prática. Na verdade, podem ser já identificadas várias limitações. Por exemplo, a falta de especificidade quanto ao direito de voto dos membros dos IPCCs. As sessões de feedback e prestação de contas não foram levadas em conta na definição da frequência das reuniões. O documento faz referência à necessidade de fluxo de informações, contudo os mecanismos para a sua transmissão ainda não foram especificados. Conforme salientado acima, as principais mudanças em termos de desenvolvimento tais como a planificação participativa necessitam de uma estratégia de comunicação sistematicamente formulada e implementada.

O Regimento da LOLE, por outro lado, está em processo de desenvolvimento embora não haja nenhuma indicação quanto à data da sua aprovação. Em algumas áreas, o projecto do regimento parece contradizer as Orientações. Estas últimas prevêm o Fórum Local como um local onde as organizações comunitárias podem discutir e preparar as prioridades de desenvolvimento para apresentação ao governo nos CCPAs. Dado que a LOLE estabelece claramente que as Localidades serão governadas por Responsáveis ou Chefes nomeados como agentes do governo, isto significa que o Fórum Local deve ser realizado ao nível comunitário. O primeiro nível de consulta pelo governo passará para o nível mais abaixo - o de Localidade. A liderança do processo de consulta a este nível deve ser clarificada nas responsabilidades do Chefe da Localidade no novo regimento da LOLE. As Orientações revistas também terão que reflectir a mudança do estatuto legal do Chefe da Localidade e o papel da Localidade como Conselho Consultivo na planificação participativa distrital.

Os Chefes da Localidade nomeados começarão a assumir as suas funções em Cabo Delgado a partir de 2005. Se as ETDs vão ser atribuídas responsabilidades adicionais na provisão de formação e monitorização dos IPCCs até ao nível da Localidade, num sistema já desprovido de recursos, haverá necessidade de se reflectir seriamente como as ETDs devem desenvolver a capacidade distrital na planificação até este nível. Nos locais onde as ONGs estejam activas na sua função de capacitação, terão que apoiar as acções de sensibilização sobre a extensão acrescida do alcance do governo e as suas implicações no processo de planificação participativa.

O Director Provincial da DPPF em Cabo Delgado foi da opinião que a implementação do LOLE encorajará o governo a aumentar a permanência dos funcionários nos serviços do governo distrital. A implementação do regimento do LOLE irá certamente racionalizar o governo local e reforçará a capacidade de planificação dos distritos caso seja executada séria e sistematicamente.

Não estava ainda muito claro se o regimento da LOLE contribuirá para a promoção da igualdade do género, e se sim como é que o faria. Está claro, porém, que o PPFD tem um papel potencial de advocacia a desempenhar. Deve assegurar que certas quotas de participação do género sejam definidas e que as barreiras à participação da mulher sejam adequadamente abordadas e as medidas para estimular a participação da mulher sejam institucionalizadas.

5.1.4 Parceiros de planificação

O papel das ONGs e das iniciativas de desenvolvimento rural está claramente definido nas Orientações nacionais como capacitação das organizações comunitárias e dos funcionários do governo local para participarem no processo de planificação. Espera-se que elas alarguem o alcance do governo ainda mais amplamente a fim de atingir a comunidade, ao mesmo tempo que desenvolvem a capacidade das comunidades para negociarem uma melhor interacção com o governo e assegurar que a sua voz é ouvida. Embora seja evidente que as ONGs têm um papel importante a desempenhar no processo de planificação, importa também lembrar que elas não cobrem e nem podem cobrir a área territorial dentro e além do alcance do governo. Embora as Orientações reconheçam que as ONGs devem contribuir para a criação e capacitação dos IPCCs, é necessário que seja concebido um sistema eficaz de modo a que não dependa da assistência de ONGs para apoiar os recursos escassos do governo²¹.

Entre os 18 distritos de Nampula, só oito são actualmente apoiados pelas ONGs que colaboram directamente com o PPFD na função acima referida. O apoio da SDC no desenvolvimento do associativismo através da OLIPA e a constituição e capacitação dos IPCCs em dois outros distritos também contribuiu para o desenvolvimento e implementação dos PDDs nestas áreas. Outras ONGs como Visão Mundial, CARE, Salama e ADPP nos restantes oito distritos colaboram na medida em que, geralmente, operam dentro dos e prestam apoio aos PDDs.

Em Cabo Delgado, a situação é completamente diferente. Embora muito poucas ONGs internacionais estejam activas na implementação nos distritos de Cabo Delgado, foi relativamente fácil envolver as duas ONGs existentes nas actividades do IPCC e na provisão de apoio técnico. Isto foi devido

- aos desenvolvimentos na legislação que legitima o projecto,
- à existência de Orientações oficiais para a planificação participativa, e
- à experiência positiva de Nampula que demonstra que a planificação e financiamento participativos é uma abordagem válida.

A colaboração com as ONGs em Nampula é feita no âmbito de um Memorando de Entendimento assinado com cada distrito, que estabelece as funções e as responsabilidades a este nível e de um Acordo formal com a DPPF / PPFDF ao nível provincial que cobre o âmbito dos compromissos. Em Cabo Delgado, só uma ONG ao nível provincial celebrou um acordo formal com o PPFDF. As duas ONGs parceiras firmaram acordos com as Administrações Distritais onde estão a implementar as actividades.

a) Componente de Nampula

O PPFDF tem, desde o princípio, contado com o apoio das ONGs parceiras em Nampula. A SNV tem apoiado o projecto MAMM que, em colaboração com o PPFDF ao longo de vários anos, criou os CDLs e financiou as suas actividades através de um fundo de desenvolvimento local operado pela ONG na região MAMM. A Concern desenvolveu um projecto de Planificação Descentralizada Participativa Distrital, em Janeiro de 2001, com a finalidade de promover o desenvolvimento económico sustentável e aliviar a pobreza nos distritos de Malema, Murrupula, Lalaua e Ribaué. Isto será realizado através do

²¹ Isto é basicamente endossado pela ECIAfrica, Relatório Acompanhante: Moçambique – Avaliação Independente de Impacto de Programa (PIA) do Programa de Desenvolvimento Local do UNCDF (Joanesburgo), Março de 2004, p.71.

melhoramento da planificação e governação ao nível distrital, de provisão de apoio ao Projecto de Planificação e Financiamento Distrital do DPPF.

O foco de ambas as ONGs incide na capacitação dos CDLs como sua actividade primária. A SNV há muito providencia apoio técnico à capacidade de planificação nos quatro distritos que apoia, que foi institucionalizado no núcleo de planificação regional (NRP) sediado em Angoche. A SNV está a financiar a assistência técnica no DPPF que visa organizar a base de dados e elaborar os procedimentos e as normas para o desenvolvimento dos PDDs. A SNV conta com o financiamento do Governo dos Países Baixos até 2006. Espera-se que até lá o pessoal de desenvolvimento local terá criado uma ONG local através da qual o apoio aos grupos comunitário poderá continuar.

Há muito que a SNV está envolvida no desenvolvimento económico local. As acções são facilitadas através da promoção e desenvolvimento de capacidade dos 90 CDLs na área MAMM. Estes grupos comunitários foram capacitados para identificar problemas, planificar soluções, preparar propostas de projectos para a implementação dessas soluções, negociar financiamento e participar na e supervisionar a implementação. A SNV tem um Fundo de Desenvolvimento Comunitário que é usado para apoiar o desenvolvimento de pequena infra-estrutura comunitária e parcerias com ONGs locais na provisão de crédito e aconselhamento sobre poupanças a grupos interessados.

O sistema de financiamento para a edificação de pequenas infra-estruturas comunitárias funciona em paralelo com o FDD, reforçando o estreitamento das relações entre a SNV / MAMM e as comunidades. Ficou evidente que a principal motivação das comunidades era serem capacitadas para executar projectos de uma escala modesta a fim de continuarem a planificação - enquanto aguardavam pela implementação de investimentos de maior envergadura. Foram observadas várias iniciativas comunitárias visando iniciar a construção de infra-estrutura social com materiais locais incluindo tijolos. As comunidades visitadas planificavam como obter os materiais manufacturados necessários para a conclusão das obras. Estas actividades eram vistas pelas comunidades como não fazendo parte do PDD. Efectivamente, a abordagem da SNV até há bem pouco tempo não encorajava a incorporação potencial das actividades de desenvolvimento comunitário no contexto da planificação distrital.

A SNV está actualmente a ser convidada pelo PPF, juntamente com a Concern, para também participar na capacitação dos CDLs e dos CCs. Embora estas negociações não tenham ainda chegado a uma conclusão, o seu mérito é evidente do ponto de vista de se proporcionar mais tempo ao EPAP para lidar com as questões de provisão de apoio à capacitação das ETDs e para desenvolver métodos melhorados de trabalho. A tendência das ONGs de indirectamente atrair a atenção para si como agentes de desenvolvimento receptivos também pode ser atenuada se o alinhamento dos CDLs e dos CCS for conseguida através de uma capacitação harmonizada destes dois órgãos. Além disso, se também se puder acordar sobre um mecanismo conjunto de financiamento gerido pelas estruturas do governo (para financiar pequenos projectos de infra-estrutura comunitária que envolvam a contribuição de materiais, mão-de-obra e, possivelmente, fundos e que estejam incorporados no PES), o potencial para uma planificação distrital mais sustentável seria significativamente aumentado.

Tanto a SNV como a Concern têm pessoal técnico que participa na capacitação e provisão de apoio às equipas técnicas do governo ao nível distrital. As suas intervenções a este nível foram solicitadas pela DPPF / PPF a fim de apoiar as já sobrecarregadas ETP/EPAPs em Nampula e Angoche. Este papel adicional desempenhado pelas ONGs deve ser estrategicamente considerado pelo PPF e seus parceiros. As ONGs devem procurar assegurar que seja criada suficiente capacidade ao

nível provincial dentro do âmbito do actual período de financiamento do PPF, para que este não dependa delas futuramente.

A iniciativa da SDC, através da OLIPA, de formar os CDLs em desenvolvimento económico baseado no associativismo constitui uma experiência importante que concorrerá a assegurar a sustentabilidade destas estruturas de nível comunitário. Também aponta para a necessidade do PPF e das ONGs focalizarem na contribuição dos CDLs ao processo de planificação distrital. Embora (contrariamente aos IPCCs) possa ser potencialmente autónomo e sustentável, existe o risco das várias actividades que se espera que os CDLs realizem constituam uma sobrecarga. Sendo a responsabilidade de planificação distrital a menos gratificante, isto pode facilmente levar à sua relegação para o segundo plano onde permaneceriam mal compreendidas e executadas.

A região MAMM é a única área na província com planificação distrital gerida numa escala regional. O apoio da SNV, que conta com financiamento garantido pelo Governo dos Países Baixos, tem assegurado o desenvolvimento de uma unidade de planificação regional – o NRP, em Angoche, que cobre os quatro distritos meridionais. Por sua própria iniciativa, em 1996, o projecto MAMM apoiou o desenvolvimento de duas iniciativas separadas, o NRP e uma unidade de desenvolvimento comunitário separada (UDC). Na segunda fase do PPF, o NRP foi incorporado na DPPF e os agentes de desenvolvimento local da UDC supervisionados directamente pela SNV continuaram a dedicar a sua atenção à formação e gestão dos CDLs. O NRP é actualmente constituído por dois técnicos de nível médio, um que se dedica à planificação e coordenação dos quatro distritos e o outro à gestão financeira. A tarefa de coordenação é realizada com o apoio do Conselho Directivo Regional (CDR) constituído pelas ETDs distritais. Embora o NRP tenha uma viatura à sua disposição, esta é a única disponível para fins de planificação nos quatro distritos, o que, inevitavelmente, cria constrangimentos.

A visão regional promovida pelo conceito MAMM teve um sucesso moderado. Ao longo do tempo vários esforços visando promover a colaboração entre os distritos e a coordenação ao nível regional foram frustrados por dificuldades logísticas e burocráticas²². Não era evidente se, além dos recursos do NRP, havia outros que poderiam ser angariados regionalmente ou geridos pelos distritos. A visão regional não é ainda efectivamente uma realidade. O escritório do NRP em Angoche é, no entanto, um recurso bem equipado para a planificação que supera qualquer outro excepto o do DPPF na província. A SNV ainda financia o apoio aos CDLs e aos IPCCs na região MAMM, mas o pessoal do NRP / DPPF recebe o salário do governo.

Os agentes de desenvolvimento local da UDC estão a formar uma ONG que providenciará serviços como parte da estratégia de saída da SNV. Mesmo assim, a redução na disponibilidade de recursos, certamente, afectará a sustentabilidade dos CDLs e dos CCs. Deve ser mantido diálogo entre o DPPF e a SNV relativamente a esta questão, com vista a mitigar parte dos efeitos negativos.

O projecto da Concern compreende três componentes: reforço institucional do governo para apoiar a planificação distrital, da sociedade civil e uma contribuição anual no valor de 25.000 dólares em apoio directo ao orçamento do FDD por distrito até ao fim de 2005. Ao nível comunitário, a criação dos e o apoio aos CDLs incide na formação em áreas como desenvolvimento comunitário, geração de rendimentos e planificação e participação distritais. A Concern tem consciência das suas limitações em termos de alcance. A fim de apoiar os seus próprios agentes de desenvolvimento comunitário, ela

²² Confirmação verbal obtida de Ch. Allen e C. Dupont na sequência da sua recente avaliação do programa MAMM.

planifica formar homens e mulheres da comunidade como animadores para providenciar apoio técnico aos CDLs que o pessoal da Concern não possa cobrir adequadamente.

Presentemente, a SDC/DENO, a Concern e a SNV celebraram Acordos com a DPPF com vista a contribuir fundos ao FDD como parte do PPF. Outras ONGs que ainda não contribuem directamente ao tesouro provincial ou directamente aos distritos, mas que operam dentro dos PDDs incluem ADPP, Salama, CARE, OLIPA e IDPPE. A DPPF / PPF e estes parceiros estão presentemente a discutir como incorporar a infra-estrutura no PES que possa ser erguida com insumos comunitários (materiais locais de um modo geral). As negociações têm como base a ideia de que a matriz orçamental do PES indica as fontes dos fundos e o valor da contribuição comunitária pode ser reflectida em termos monetários como uma das várias contribuições para a construção de uma dada infra-estrutura de pequena dimensão. Os concursos e os contratos das empreitadas teriam então que indicar explicitamente as contribuições comunitárias e como é que estas são reflectidas no projecto de construção.

Finalmente, o envolvimento de pequenas ONGs locais na provisão de apoio em capacitação ao processo de planificação participativa introduz novas incertezas ao processo. Estas ONGs variam desde organizações maiores como a OLIPA até pequenas como a Salama. Esta última estabelecerá brevemente uma colaboração com a DPPF na provisão de formação em HIV/SIDA aos CDLs em quatro distritos. Durante a MTE, a organização solicitara apoio à DPPF na área de formação em metodologias participativas. Embora esta solicitação se reflecta positivamente nas capacidades da DPPF, ela suscita questões quanto à probabilidade da participação de ONGs locais requerer a provisão de recursos adicionais para monitorização, gestão e apoio numa fase inicial. Esta responsabilidade deve caber às ONGs internacionais, em colaboração com a DPPF. Poderá haver necessidade da DPPF iniciar um programa de formação de ONGs com vista a promover um ambiente mais conducente ao apoio ao desenvolvimento dos IPCCs.

b) Componente de Cabo Delgado

O IPCC em Cabo Delgado tem uma organização e funcionamento deficientes mas muito exigentes. Embora haja sinais positivos de compromisso por parte dos governos locais, a situação é exacerbada pela ânsia de ver alguns resultados das actividades de priorização preliminares. No contexto destas exigências, a equipa do PPF está ansiosa em ver as ONGs a assumirem a função de capacitação dos IPCCs, para que a equipa possa concentrar os seus esforços na capacitação do EPAP para poder apoiar as ETDs. Contudo, as ONGs estão em número reduzido em Cabo Delgado. Sem, a existência de outras ONGs, o PPF encontra-se já numa situação de sobrecarga devido à falta de pessoal de projecto e, até há bem pouco tempo, de viaturas. Existe uma grande necessidade de formação para as ETDs e de alcance às comunidades através de facilitadores locais treinados pelas ETDs (com supervisão e apoio logístico do EPAP). Na prática, as limitações de tempo e recursos resultaram num processo lento de desenvolvimento da capacidade dos distritos incorporados no PPF.

Estes constrangimentos também afectaram a identificação de actividades de infra-estrutura a serem empreendidas em 2005. Nos novos distritos de Macomia, Mocimboa da Praia e Palma onde nenhum sistema de IPCCs tinha sido estabelecido, o PPF não tinha a capacidade para desdobrar os seus recursos de maneira abrangente devido a limitações de tempo e de mobilidade. Consequentemente, onde não havia nenhum IPCC, as actividades de identificação de projectos eram levadas a cabo numa só comunidade em cada distrito.

Em Chiúre, a ONG suíça, Helvetas, manifestou o seu interesse e espontaneidade em integrar as actividades do PPF. Neste âmbito, celebrou um acordo com a DPPF, em Setembro de 2004. A Helvetas está a apoiar o EPAP com um técnico de planificação e com recursos logísticos e materiais. Mensalmente, o técnico dedica 25% do seu tempo a prestar apoio ao EPAP com vista à integração do apoio da Helvetas ao EPAP, ETD e à capacitação do IPCC. Outro aspecto específico desta colaboração é o melhoramento da comunicação entre os CCs promovidos pelo PPF e os comités de desenvolvimento comunitário (CDCs) promovidos pelo projecto de desenvolvimento rural da Helvetas. Espera-se que isto ocorra ao nível dos CDCs que estão preparados para participar nos Fóruns Locais. Helvetas deixou de operar o seu fundo de apoio à infra-estrutura que, desde os primórdios de 2000, era gerido através do distrito. Contudo, como consequência desta, a equipa de avaliação constatou durante a visita a um dos CDCs, em Chiúre, que havia agora uma necessidade premente de uma fonte de financiamento para a edificação de pequena infra-estrutura com a participação comunitário na sua gestão. Estes são os projectos planificados e propostos pelos CDCs.

Actualmente somente um terço dos 50 CDCs criados pela Helvetas em Chiúre, desde 2000, estão ainda efectivamente a funcionar. Provavelmente, em consequência da sua fraca sustentabilidade, os CDCs não foram durante algum tempo considerados pela Administração Distrital de Chiúre como tendo um papel importante no desenvolvimento do distrito. Estão, presentemente, a ser envidados esforços no sentido de se revitalizar estas organizações para participarem na planificação distrital. A ideia é consolidar a capacidade dos que existem antes de se expandir o nível de cobertura em Chiúre para 2 – 3 por cada Localidade. A constituição inicial dos CDCs foi um processo de dois dias, que resultou na taxa elevada de fracassos. Agora, a Helvetas dedica mais tempo e esforço num processo que envolve cinco etapas, conduzindo à formação dos comités, após o que são treinados para a transformação²³, liderança e planificação. A promoção do CDC de acordo com a estratégia de desenvolvimento rural da SDC também incorpora iniciativas locais de desenvolvimento económico. A capacitação em Chiúre é facilitada por três formadores comunitários baseados no distrito.

A Helvetas indicou à equipa de avaliação que ainda não havia Fóruns Locais em Chiúre, com a excepção de um ou dois locais. Consequentemente, o debate em torno das prioridades quase que não ocorre. Os CDCs e os líderes de aldeia têm até agora submetido as suas questões ao Presidente da Localidade, mas sem nenhuma garantia de que as questões serão levadas até ao nível mais alto.

No Distrito de Meluco, a Acção Agrária Alemã (AAA) também está a dar o seu contributo na capacitação dos IPCCs, juntamente com a OLIPA. A AAA/OLIPA formou recentemente três CDCs usando um método extremamente rápido de identificação e formação num único dia, e participa na ETD. A AAA indicou que tinha aprendido da experiência de Nampula e da Helvetas em Cabo Delgado antes de decidir sobre a sua estratégia de implementação, embora a rapidez de formação dos CDC não reflecta isso.

5.1.5 Participação da mulher

A MTE considera que a criação dos postos de Assessores de Género e Participação, certamente, reflecte a preocupação em relação à questão da participação da mulher tanto em Nampula como em Cabo Delgado. Todavia, em ambas as províncias, o número de mulheres que efectivamente participam nos CCS é inferior a 50% e, nos últimos anos, a participação masculina aumentou a uma proporção muito maior em relação à participação das mulheres. A missão inteirou-se do facto de que, nas áreas

²³ Uma abordagem de desenvolvimento comunitário também conhecida por Abordagem de Extensão Participativa (Participatory Extension Approach – PEA) desenvolvida no Zimbabwe pela GTZ e Agritex.

costeiras da Província de Nampula, as ETDs reportavam uma participação maior de mulheres. O ETP atribui este fenómeno às diferenças culturais (isto é, as áreas do interior são mais conservadoras e caracterizadas por níveis mais baixos de educação feminina). Não está claro, no entanto, que esta seja efectivamente a causa principal; pois, a MTE também foi repetidamente informada por vários membros de pessoal do projecto que nas comunidades matrilineares do interior, as mulheres tinham poder de decisão e eram capazes de influenciar os seus maridos que representam o agregado familiar nas reuniões públicas. Além disso, em Cunle, Distrito de Ribaué, a MTE reuniu-se com os membros do CC e observou que as mulheres estavam activamente envolvidas e faziam uso da palavra espontaneamente, exprimindo as suas opiniões. Embora a cultura seja um elemento importante, outros factores podem também concorrer para a participação limitada da mulher, tais como o facto de que a infraestrutura de transporte rural está menos desenvolvida no interior, como também o facto dos PDDs preliminares terem sido todos preparados na língua portuguesa.

Além disso, a participação da mulher está directamente relacionada com os diferentes mecanismos através dos quais as mulheres são 'mobilizadas' ou 'recrutadas' para os vários sistemas de consulta e planificação. Três aspectos são fundamentais a esses processos:

- a medida em que as ONGs incluem mulheres nos seus IPCCs,
- a medida em que o pessoal administrativo distrital e dos níveis mais baixos contribui para a criação de oportunidades para as mulheres participarem e serem ouvidas nas reuniões de planificação distrital, e
- a medida em que as ETDs/ETPs/EPAPs apoiam a participação da mulher nos CCs.

Quanto às ONGs, foi observado que elas desempenham um papel chave na sensibilização da comunidade e identificação dos grupos de interesse. A equipa de avaliação pôde discutir estes aspectos em detalhe com os representantes da OLIPA (Nampula) e da Helvetas (Cabo Delgado), activas em dois dos distritos visitados pela missão de avaliação (Mecuburi e Chiure). A OLIPA ajuda as comunidades a formar associações de agricultores com a sua própria estrutura formal de tomada de decisão. Amiúde, uma estrutura paralela de tomada de decisão é estabelecida dentro da associação para tratar especificamente das preocupações das mulheres agricultoras. A OLIPA achou que esta era uma forma útil de aumentar o número de membros femininos. Os facilitadores da Helvetas assistem a comunidade na identificação de diferentes grupos de interesse que então participam num fórum do CDC. Estes grupos de interesse incluem igrejas e grupos religiosos, conselhos escolares, líderes tradicionais, pessoas influentes, representantes de vários ofícios e profissões, médicos tradicionais, entre outros. As mulheres participam através do 'grupo de interesse das mulheres' porque foi constatado que elas falam mais livremente quando podem discutir questões sem a presença dos homens.

Embora seja verdade que as mulheres, em geral, tendem a falar mais livremente em grupos só de mulheres, a equipa de MTE acha que se perde uma oportunidade importante de envolver as mulheres em outros grupos de interesse. Há também o perigo delas serem marginalizadas no acto da votação (isto é, elas representam, simplesmente, um grupo de interesse). Neste contexto, seria útil estimular as mulheres a assumirem o papel de porta-vozes para os vários grupos de interesse. Isto alude à importância de um exercício de avaliação/mapeamento exaustivo das partes interessadas que identifique as mulheres não como um grupo distinto e potencialmente marginal, mas como membros da comunidade com várias funções e interesses.

A equipa de avaliação sugere que o projecto firme parcerias estratégicas com ONGs que integram mulheres na sua mobilização comunitária. Foi repetidamente enfatizado pelo pessoal do projecto em Nampula que as estratégias de promoção da participação da mulher devem ser compatíveis com a cultura local. Por essa razão, a equipa de avaliação sugere que o exercício de avaliação/mapeamento das partes interessadas seja conduzido por um antropólogo e que seja baseado numa avaliação detalhada das redes de comunicação existentes entre as mulheres. A antiga Assessora de Género em Nampula, efectivamente, começara a identificar algumas destas redes. Sugere-se que esta lista seja expandida e que sejam iniciadas discussões concretas com estas redes.

Os funcionários da Administração Distrital e os representantes do nível de Localidade da Administração também têm um papel importante a desempenhar na promoção do número e da qualidade de participação das mulheres. A inclusão das prioridades da mulher nos planos distritais é prescrita não só pelo projecto, mas também pelas várias políticas sectoriais do Governo de Moçambique que promovem a integração do género. Ao nível do governo distrital, é tarefa do Director Distrital da Mulher e Acção Social assegurar que os planos do governo distrital estejam harmonizados com as várias políticas de género de cada sector. A equipa de avaliação considera, por isso, que o Director Distrital da Mulher e Acção Social deve estar estreitamente envolvido nas actividades do projecto e, preferivelmente, até deve ser membro da ETD. Contudo, é do conhecimento geral que o sector público é na essência desprovido de recursos e nem todos os distritos têm um Director da Mulher e Acção Social. Neste contexto, o projecto tem um papel muito mais importante ainda a desempenhar na advocacia da igualdade do género.

Uma das formas através das quais a igualdade de género pode ser integrada é a capacitação dos Administradores Distritais e dos representantes ao nível da Localidade. Recomenda-se que a formação contínua destes grupos inclua um módulo específico que, inicialmente, visará desenvolver a sua sensibilidade em relação à igualdade do género como forma de reduzir o nível da pobreza e, segundo, capacitá-los de modo a criarem um ambiente conducente à livre participação das mulheres e que faça com que as comunidades se sintam representadas por 'porta-vozes' femininos. De igual modo, pode ser útil se os Administradores Distritais e os líderes ao nível da Localidade sistematicamente convidassem as mulheres para as reuniões e, explicitamente, solicitassem-nas a exprimirem as suas opiniões. Desta forma, podiam ser criados modelos e exemplos úteis para o aumento gradual da participação quantitativa e qualitativa da mulher em reuniões públicas.

A MTE reconhece que foi implementada formação substancial e eficaz, incluindo a formação de género, especialmente, em Nampula. A MTE sugere que seja levada a cabo, em Nampula, uma avaliação da medida em que os parceiros distritais foram efectivamente capazes de criar um ambiente favorável à participação da mulher. Esta avaliação deve identificar, documentar e disseminar as lições aprendidas e as experiências positivas. Sugere-se igualmente que os actuais módulos de formação sejam revistos (em função das lições aprendidas) de modo a serem menos teóricos e focalizarem mais na habilitação prática dos parceiros. Isto será útil para os distritos que iniciarão a planificação distrital futuramente.

5.2 Resultado 2: Inovações na administração das finanças públicas ao nível distrital

Definição do Resultado 2:

Os sistemas financeiros do governo local estabelecidos e geridos de uma maneira responsável e transparente que aumenta as receitas do governo local.

Realizações:

Elaboração e estabelecimento de um sistema do registo e controlo das receitas distritais. Primeiros resultados positivos em alguns distritos da Província de Nampula, onde um sistema de gestão financeira transparente foi implementado. Em alguns casos, as receitas distritais aumentaram substancialmente. Todos os 18 distritos da Província de Nampula com orçamentos distrital ligados ao PES distrital.

Constrangimentos:

Falta de sensibilidade quanto à necessidade em algumas administrações distrital da introdução de inovações no seu sistema de gestão fiscal. Falta de pessoal de finanças qualificado.

5.2.1 Condições básicas para a criação dos Fundos Distritais de Desenvolvimento

Quando os primeiros Planos Distritais de Desenvolvimento – PDD participativos se tornaram uma realidade na segunda metade da década de noventa, em Moçambique, ficou logo claro aos seus protagonistas que, sem os meios financeiros correspondentes, este novo instrumento de planificação e orientação não surtiria nenhum impacto na batalha contra o subdesenvolvimento e a pobreza.

Todavia, os distritos não eram Unidades Orçamentais, o que significava que não tinham orçamentos próprios para planificar e gastar. Ao invés, eles tinham que transferir o total das suas receitas estatutárias angariadas a partir das taxas e licenças para a Direcção Provincial do Plano e Finanças – DPPF. Em compensação, recebiam uma certa percentagem destas receitas a fim de cobrir as suas despesas. Estes recursos eram incorporados no orçamento provincial, de onde eram então alocados. As alocações só podiam ser solicitadas de acordo com as condições orçamentais da província. Os distritos recebiam as alocações a partir do orçamento provincial para investimentos ou para as despesas correntes do distrito. As dotações orçamentais adicionais eram canalizadas aos distritos através dos ministérios de tutela. Numa perspectiva orçamental, os distritos não eram mais do que verbas orçamentais no orçamento provincial e nos orçamentos dos ministérios sectoriais.

A fim de abordar esta situação insatisfatória e pouco prática, os Fundos Distritais de Desenvolvimento – FDD emergiram como equivalentes funcionais de um orçamento do nível distrital. Funcionavam essencialmente como um “orçamento-sombra”, providenciando aos distritos recursos discricionários para a preparação e implementação dos PDDs. Estes PDDs eram elaborados com a participação da população, ONGs, associações de interesse e várias entidades do governo. Inicialmente, os fundos eram exclusivamente providenciados por doadores externos.

5.2.2 Descentralização e finanças distritais – um novo Desafio para o PPF

A introdução dos FDDs representou um novo desafio para os protagonistas da planificação distrital participativa. As administrações distritais pareciam demasiado débeis para poderem despende as suas alocações orçamentais de forma eficaz. Não tinham pessoal suficientemente formado nos seus departamentos financeiros nem pessoal técnico capaz de gerir planos complexos como a construção de escolas. Não

havia ninguém para organizar o lançamento de concursos, realizar a supervisão das obras de construção, monitorizar os resultados, etc. E a administração provincial congénere também não estava em posição de assumir estas funções. Ademais, havia problemas consideráveis associados com a colecta de receitas ao nível distrital e falta de vontade por parte de várias administrações distritais de assegurar uma gestão transparente das receitas e despesas, que no passado tinha levado ao despedimento de administradores distritais em várias províncias do país²⁴.

a) Componente de Nampula

Na Província de Nampula foram empreendidos vários esforços pelo PPF na área das finanças distritais com vista a melhorar a eficiência das administrações distritais na gestão financeira. A fim de compreender estes esforços, é importante primeiro explicar as condições institucionais básicas.

Moçambique encontra-se num ponto de viragem no desenvolvimento do contexto jurídico-legal do seu quadro orçamental. A Lei 9/2002 de 12 de Fevereiro, Lei do Sistema da Administração faz Estado – SISTAFE, estabeleceu os parâmetros-chaves para a sua modernização. Vários requisitos relativos à implementação regulam os detalhes da SISTAFE, por exemplo, que a SISTAFE é um sistema que funciona numa plataforma informática (e-SISTAFE). Isto implica que cada unidade orçamental tem que estar *on-line* com o computador central do SISTAFE 24 horas por dia. Além disso, cada unidade orçamental planificada tem um código de 11 dígitos e só pode ser despendida conforme planificada pelo computador. Cada unidade orçamental tem que ter a sua própria conta bancária.

Através da lei 8/2003 de 19 de Maio, a Lei dos Órgãos Locais do Estado – LOLE, os distritos tornam-se unidades orçamentais tal como as províncias. Como os estatutos que estipularão o regulamento de implementação ainda carecem de aprovação, a lei ainda não entrou em vigor.

No entanto, há uma excepção. O artigo 51º da LOLE estabelece que os distritos, como futuras unidades orçamentais, têm também que seguir o regulamento da SISTAFE. Está planificado que isso será posto em prática em 2005. Segundo o regulamento de implementação da lei SISTAFE, os distritos têm que estar em rede 24 horas por dia a fim de estarem ligados à chamada e-SISTAFE e têm que abrir uma conta bancária que deve ser usada para a entrada e saída de transferências financeiras e dos pagamentos.

Em Fevereiro de 2004, a Direcção Nacional do Plano e Orçamento – DNPO deliberou que, como um projecto-piloto, os 18 distritos da província de Nampula preparariam orçamentos distritais para 2005 e tê-los-iam prontos para aprovação em meados de 2004. Como os distritos não tinham a perícia necessária, a DPPF teve que estar na vanguarda e, assim, em grande medida também do projecto do PPF. O projecto do PPF já tinha respondido anteriormente a este desafio através de uma série de medidas. As mais importantes para começar foram:

- Passos para melhorar os sistemas de colecta de receitas
- Desenvolvimento de um sistema distrital específico de colecta de receitas e controlo financeiro chamado SISRECORE, compatível com o sistema SISTAFE geral,
- Organização de cursos de formação em finanças distritais para o pessoal distrital,
- Distribuição de material auxiliar como livros de recibos aos distritos.

²⁴ cf. Anónimo, Aires Aly suspende administrador de Panda, *in* : Notícias 22/02/2002, p. 4

Ademais, a decisão de criar orçamentos para todos os 18 distritos em 2005 implicava a necessidade de se levar a cabo o seguinte:

- organizar o grande volume de dados relevantes para a planificação e orçamentação relativos a todas as direcções do governo e as ONGs envolvidas na planificação e gestão de investimentos públicos,
- cursos de formação extensiva sobre a orçamentação distrital,
- realizar um Plano Económico e Social – PES anual pela primeira vez ao nível distrital nos 18 distritos da província²⁵,
- elaborar um esboço para os orçamentos distritais para os 18 distritos da província, e
- integrar o PES com o orçamento anual pela primeira vez, criando efectivamente uma espécie de Orçamento de Desempenho – PB²⁶.

O PES distrital para todos os 18 distritos foi elaborado e os planos orçamentais estão também disponíveis para todos os distritos da província. Visto que 2005 é o ano piloto, estes planos orçamentais só se referem à Administração Distrital – AD. Ademais, embora estes orçamentos serão geridos de acordo com o regulamento da SISTAFE, presentemente, estão a ser gerido sem ligação em rede. Não incluídas no orçamento planificado para 2005 são as despesas planificadas das Direcções Distritais ainda separadas dos ministérios sectoriais em termos organizacionais como educação, saúde ou agricultura.

Aqui existe um problema estrutural que ainda carece de uma solução. Por causa da separação organizacional das administrações distritais e dos ministérios sectoriais (estes últimos na forma de direcções distritais), contrariamente à LOLE, o orçamento distrital para 2005 pode ser não mais do que uma linha que só inclui as receitas e despesas da administração distrital. Para 2005, as direcções distritais continuarão a gerir as suas próprias despesas separadamente²⁷. Em 2006, as despesas das direcções distritais serão incorporadas no orçamento distrital correspondente e este recairá então sob a responsabilidade do governo distrital.

Esta integração dos orçamentos das administrações distritais e das direcções distritais a partir de 2006 está, no entanto, dependente da criação das condições necessárias que, por enquanto, ainda não existem. A primeira condição necessária é que a LOLE desenvolva o regulamento de implementação apropriado que orientará e servirá de base para a preparação e gestão de orçamentos distritais integrados, que também especifique as normas e os procedimentos que regem as receitas e as despesas. O que nos leva à segunda condição necessária. Só se os ministérios sectoriais estiverem preparados para descentralizar os seus orçamentos radicalmente é que os distritos terão meios financeiros suficientes à sua disposição para cobrir as suas despesas. Mas estarão os ministérios sectoriais, especialmente, os poderosos ministérios de investimento da educação, saúde, agricultura e obras públicas preparados para o fazer? A dúvida prevalece.

A hesitação dos ministérios sectoriais é compreensível, tomando em consideração que, presentemente, os distritos não possuem capacidade suficiente para gerir adequadamente os investimentos públicos numa escala maior. Com efeito, o Ministério das Obras Públicas e Habitação tem enfrentado os seus próprios problemas em termos

²⁵ O PES é idealmente, a operacionalização anual do PDD estratégico de meio-termo.

²⁶ Cf. Vásquez, A.I., Programa de Planificação e Financiamento Distrital, Metodologia para a elaboração do Orçamento e PES Distrital (SECTORIAL), (Nampula), 2004, p. 35.

²⁷ Os meios financeiros necessários serão transferidos pelo orçamento central do ministério sectorial correspondente.

de capacidade com as suas direcções provinciais e as direcções distritais que só funcionam parcialmente. O Ministério da Educação tem conseguido fazer face a este problema de falta de capacidade ao nível distrital empregando o seu próprio pessoal técnico de construção em várias direcções distritais para lidar com as obras de construção de escolas mais urgentes.

Uma outra questão é se os ministérios sectoriais estarão preparados, numa perspectiva política, para descentralizarem significativamente os recursos orçamentais. Neste contexto, “significativamente” quer dizer aumentar substancialmente o volume insignificante de transferências do Orçamento do Estado planificado para 2005, para o débito dos seus próprios orçamentos²⁸. Isto, efectivamente, implicaria uma perda substancial de influência e poder.

O que se tornou mais claro, recentemente, por causa da LOLE e seu regulamento é o seguinte: ao nível distrital, as direcções distritais (por exemplo, educação, saúde e agricultura) e os serviços distritais integrados (por exemplo, educação e cultura, saúde e assuntos sociais, agricultura e meio ambiente) serão integrados na administração distrital e funcionarão sob a autoridade política e administrativa do administrador distrital. Concomitantemente, é obvio que os ministérios sectoriais só estão preparados para cometer recursos substanciais ao nível distrital se estes poderem ser consignados ao sector correspondente. Ao dialogar com o Director Provincial da Agricultura e Desenvolvimento Rural de Cabo Delgado, isto ficou mais do que claro (O. Armino, 5/10/2004). Tal consignação de recursos, porém, limitaria grandemente a autonomia orçamental necessária do governo distrital. No fim, o governo distrital seria relegado a uma simples agência de implementação dos ministérios sectoriais. Ademais, a coordenação, controlo, prestação de contas e o equilíbrio do trabalho com um tal mecanismo representaria uma sobrecarga adicional aos já em si débeis departamentos de finanças das administrações distritais.

Presentemente, não existe nenhuma possibilidade de se obter uma resposta exacta de como esta questão será resolvida em Moçambique. A resposta é sugerida na esperada aprovação do regulamento da LOLE. No entanto, isto não responderá as todas as perguntas abertas (D. Lambo, 24/9/2004). Mesmo a sugestão frequente de que é um “processo” no qual os recursos distritais e dos ministérios sectoriais têm de ser coordenados também não ajuda e parece uma expressão que é mais uma manifestação de profunda insegurança. É um facto que a coordenação de duas lógicas completamente diferentes, isto é, a lógica de planificação e orçamentação territorial e a lógica de planificação e orçamentação sectorial, é deveras problemática. No fim, haveria uma estrutura mista com todos os problemas práticos e políticos discutidos anteriormente. O que realmente ajudaria é uma reforma funcional completa segundo o princípio fundamental de subsidiariedade²⁹. Parece que Moçambique não reúne ainda as condições necessárias para adoptar este princípio.

²⁸ O actual plano orçamental para os 18 distritos de Nampula providencia transferências do orçamento do Estado de 24,07 MZM = 1,11 milhões de dólares. Com 3,41 milhões de habitantes, isto significa um pagamento de transferência governamental de só 0.33 dólares por pessoa por ano. Cf. PPFID Nampula (ed.), Componente: Finanças Distritais (Nampula) 2004, p. 13

²⁹ A reforma funcional significa que cada unidade de administração (por exemplo, ministério, outras administrações centrais, direcções provinciais, administrações distritais) recebe tarefas claras a um nível de administração (nível nacional, nível provincial, nível distrital) e estas tarefas não serão tratadas por nenhuma outra unidade de administração não importa a que nível. Por exemplo, as escolas secundárias não serão construídas pelos governos distritais e, ao mesmo tempo, como parte de um programa financiado pelos doadores, pelo ministério correspondente. O princípio de subsidiariedade significa que uma tarefa específica é tratada pelo nível de administração mais baixo o mais próximo da realidade e dos cidadãos possível.

O que é que isto significa para o PPFD Nampula? Há basicamente três aspectos importantes:

- 1) prosseguir os esforços no sentido de desenvolver a capacidade dos peritos financeiros nas administrações distritais, com o objectivo de aumentar as receitas da administração distrital, a capacidade de gerir este processo de forma transparente e gastar os recursos de forma eficiente
- 2) melhorar a gestão das finanças distritais através do desenvolvimento adicional dos procedimentos necessários e melhorar os manuais e outro material de apoio
- 3) influenciar o diálogo político nacional através de documentação e disseminação das melhores práticas; especificamente, promover a simplificação máxima das finanças distritais, o que implicaria eliminar, tanto quanto possível, a necessidade de esforços de coordenação implícita nas consignações e, ao invés, optar por uma reforma funcional de longo alcance.

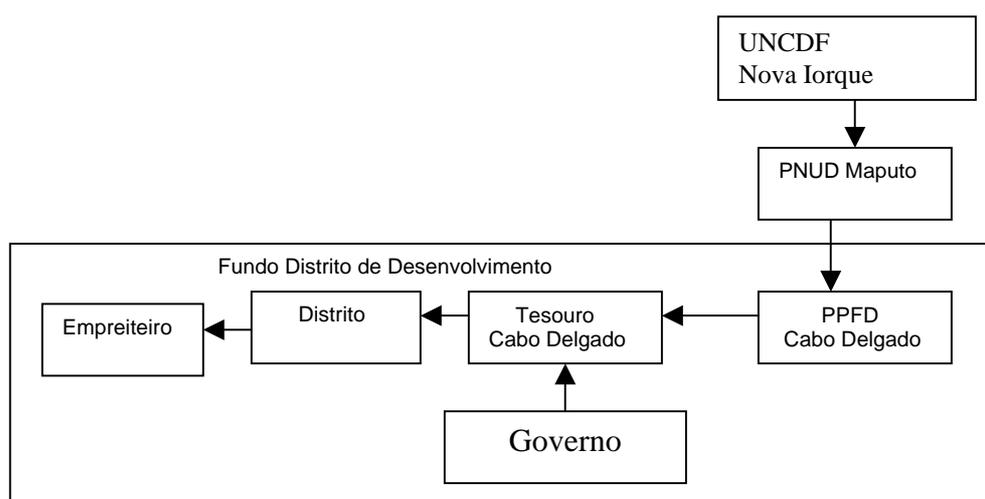
b) Componente de Cabo Delgado

As condições básicas relativas às finanças distritais na província de Cabo Delgado e sua componente do projecto do PPFD são semelhantes às descritas em relação à província de Nampula. Contudo, presentemente, Cabo Delgado apresenta outro tipo de desafios. Cabo Delgado não é uma província piloto para a introdução dos orçamentos distritais. Em 2003, e ainda mais em 2004, as actividades na área das finanças distritais estavam principalmente centradas na introdução do Fundo Distrital de Desenvolvimento (FDD). Este FDD tem uma dupla função:

- 1) Conforme aludido anteriormente, o FDD providencia aos distritos alocações fiscais que eles não possuem. Neste contexto, o FDD assemelha-se mais a um orçamento-sombra.
- 2) Ao mesmo tempo, o FDD é “um processo pedagógico no qual os distritos aprendem a disciplina orçamental” (I. Vasques, 1/10/2004).

Por outras palavras, os FDDs em Cabo Delgado têm a estrutura e funcionam da seguinte forma:

Diagrama 9: Estrutura do Fundo Distrital de Desenvolvimento e o fluxo dos fundos



Fonte: Concebido pela Equipa de MTE.

O diagrama mostra várias coisas: os fundos distritais de desenvolvimento são providenciados pelo UNCDF (95%) bem como pelo Governo da Província de Cabo Delgado (5%). Basicamente, os FDD representam um processo. Para cada projecto local (por exemplo, a construção de uma escola, reparação de estradas, cursos de formação, etc.) num distrito, o Tesouro recebe o montante calculado. Ele então abre uma conta especial para este projecto local junto de um banco privado e, a partir desta conta, a administração distrital pode processar os pagamentos necessários segundo as normas de transacções financeiras da administração pública. No primeiro ano, os distritos só processam facturas, mas não os pagamentos, que continuam sob o controlo do Departamento da Contabilidade Pública na DPPF.

A componente do projecto de Cabo Delgado teve êxito na instalação do FDD, tendo desenvolvido um manual provisório³⁰ e tendo aberto contas FDD em dois distritos. A comparticipação do governo de 5% no FDD foi disponibilizada. As primeiras transferências experimentais para os distritos foram efectuadas.

Há razões específicas porque o FDD ainda não foi usado para financiar os projectos locais em Cabo Delgado e estas são analisadas num outro contexto no presente relatório (vide a secção '4.3.1 Provisão de Insumos' e '5.3.1 Progresso'). O facto de que o posto de assessor de finanças distritais será preenchido a 1 de Janeiro de 2005 irá certamente estimular e aprofundar as actividades do projecto a este respeito.

A componente do projecto deverá abordar quatro tarefas fundamentais futuramente:

- 1) consolidar a organização dos fundos distritais de desenvolvimento de modo a funcionarem em pleno,
- 2) criar capacidade dentro da administração distrital e providenciar formação aos intervenientes nos distritos a fim de habilitá-los a gerirem o fundo de acordo com o regulamento,
- 3) com base nesta capacidade, iniciar os primeiros passos para a introdução dos orçamentos distritais com base na LOLE, e
- 4) capacitar os distritos para aumentar as suas receitas.

A última tarefa também é relevante para Nampula e será discutida na secção que se segue.

5.2.3. Como angariar as receitas distritais – algumas reflexões

Os distritos têm o direito de angaria receitas, segundo um decreto de 1956 que ainda vigora. Isto confere aos distritos amplos poderes discricionários para arrecadar impostos tais como taxas e licenças. Os impostos são aplicados a actividades económicas locais como a taxa de mercado, lojas ou do comércio, licenças de uso de equipamento como máquinas de costura ou balanças na comercialização de produtos agrícolas³¹. Outra categoria importante são as licenças de construção de habitação e reparação de edifícios. Mesmo uma nova cobertura de palha está sujeita ao pagamento de uma taxa. Além disso, os distritos têm um poder discricionário considerável na fixação do montante das taxas ou licenças correspondentes. Essa é a razão porque alguns impostos são taxas insignificantes como, por exemplo, 50.000 MZM/por ano = 2,3 USD/por aplicada a alfaiatarias. Outras taxas, como a taxa de mercado, podem facilmente ascender a 900.000 MZM/por ano = 41,7 USD/por ano, uma colecta significativa.

³⁰ Cf. PPFDF Cabo Delgado, Fundos Distritais de Desenvolvimento – Cabo Delgado, Manual Provisório das Operações – versão 2.0 (Pemba) 2004

³¹ Por exemplo, Cf. José, L., Experiência sobre colecta e gestão do Distrito de Mogovolas, (Nameltil), 2004, p. 3

Em suma, os distritos aplicam impostos fundamentalmente a actividades económicas locais, bem como a actividades que são visíveis e controláveis, principalmente, as ligadas a construção e habitação. Eles apercebem-se rapidamente quando os cidadãos sentem que as colectas são demasiado altas porque simplesmente tentam não pagar. A pergunta prevalece, se faz sentido aplicar impostos a actividades económicas locais ou a necessidades básicas como habitação.

Por outro lado, se os distritos quiserem tornar parte no processo de desenvolvimento, terão que aumentar as suas receitas. Isto tornar-se-á ainda mais importante quando tiverem os seus próprios orçamentos, a partir de 2005/06 em diante. Se não quiserem ficar completamente dependentes das transferências insuficientes do Governo e de uma improvável reforma fiscal com um novo regulamento estipulando o nível (governo central, província, distrito ou município) em que os impostos, as taxas e as licenças serão colectadas e a alocação que caberá a cada nível, os distritos não terão nenhuma outra opção senão angariar receitas adicionais através de taxas e licenças.

O Distrito de Mogovolas reconheceu o problema e reagiu. Anualmente, em Dezembro, os vendedores de mercado são auscultados pela administração distrital sobre as taxas e só depois desta auscultação é que a administração distrital decide o montante. Assim, evita-se que eles “fujam” para o sector informal. O projecto deve fazer uso desta iniciativa, talvez num seminário baseado numa pesquisa anterior. Esta medida constituiria o primeiro passo para o desenvolvimento de uma política sobre as taxas e licenças ao nível distrital. Os objectivos mais importantes seriam:

- 1) aumentar as receitas distritais,
- 2) sem estrangular a economia local,
- 3) investigar que taxas menores devem ser abolidas porque os custos da sua arrecadação são mais onerosos do que as receitas arrecadadas,
- 4) investigar que taxas podem ser aplicadas sem comprometer as actividades dos que são mais prósperos,
- 5) investigar que taxas podem ser abolidas por constituírem um encargo a uma necessidade básica como habitação,
- 6) transferir as experiências positivas de outros distritos em que arrecadação de impostos se reflecte directamente em melhoramentos para aqueles que pagam.

Tal ligação entre a situação financeira melhorada dos distritos e o desenvolvimento económico local seria uma contribuição concreta à consecução dos produtos do Resultado 6.

5.2.4. A questão de orçamentação de desempenho

A Orçamentação de Desempenho (PB) tornou-se parte da agenda do projecto. Conforme mencionado anteriormente, os planos orçamentais distritais para 2005 na Província de Nampula podiam ser considerados uma espécie de orçamento de desempenho. Os planos satisfazem os principais requisitos da Orçamentação de Desempenho:

- 1) É desenvolvido um plano a médio prazo, o plano de desenvolvimento distrital PDD, que contém as metas estratégicas a médio prazo,
- 2) O PES (Plano Económico e Social) operacionalize as metas estratégicas em objectivos específicos anuais,
- 3) Os objectivos específicos do PES são convertidos em medidas quantitativas e depois resultam em medidas concretas como a construção de infra-estruturas x ou emprego de y professores ou z cursos de formação, etc.,

- 4) estes resultados recebem alocações orçamentais correspondentes, incluindo a fonte de financiamento (recursos próprios do distrito, transferências do governo ou financiamento externo).

A Sede do UNCDF, através da componente do nível central, apoiou este esforço através da elaboração e tradução de dois textos técnicos específicos sobre a PB³², bem como através de assessoria directa durante as visitas de campo do assessor de finanças. Os textos técnicos foram adoptados pela DNPO como documentos do Governo a serem circulados e usados no quadro do processo da reforma orçamental.

Porém, os orçamentos distritais acima mencionados não representam ainda o “estado da arte”, isto é, o que há de mais moderno no discurso internacional em torno da Orçamentação de Desempenho. Isto porque não existem as ligações necessárias com o orçamento provincial, que ainda é elaborado de acordo com os princípios convencionais. Além disso, não existem ligações sistemáticas entre o Plano Estratégico para o Desenvolvimento da Província de Nampula e o PES Provincial e os PDDs e PES distritais. Presentemente, o PPFDF parece não estar em posição de criar estas condições necessárias para um sistema abrangente de PB, devido à falta do pessoal necessário. Com apenas um assessor financeiro em Nampula e também um em Cabo Delgado, que se espera venha a assumir as suas funções a partir de 2005 (mas sem experiência em PB), é provável que isto não seja alcançado. Deve-se levar em conta que estes assessores, além de PB, também têm que trabalhar noutras áreas importantes dentro do campo financeiro, como a introdução de um sistema transparente e eficiente de arrecadação de receitas nos distritos, incluindo a formação e a supervisão, assegurar o fluxo dos fundos no quadro dos FDDs, gerir conjuntamente a componente de finanças do PPFDF, incluindo a prestação de relatórios, etc.³³ A fim de implementar a PB de uma forma abrangente, conforme foi definida no Resultado 1 do documento de Emenda tornar-se-ia num “projecto dentro do projecto” e requereria a força de trabalho necessária, o que não foi previsto. Todavia, o projecto prevê, ao nível distrital, a base necessária para uma forma mais elaborada de Orçamentação de Desempenho. De acordo com a agenda do Governo, a PB deverá ser implementada em todo o país no princípio de 2007. As experiências ao nível distrital, como as de Nampula, são acolhidas com agrado (D. Lambo, 24/9/2004).

³² Ron McGill, Orçamentação de Desempenho (PB) (10 folhas sobre o contexto, mapeamento, lista de verificação, método, metas, priorização, estrutura, responsabilidade, medição, lógica), Nova Iorque (2004); Ron McGill, Relatório Anual, Plano e Orçamento, Nova Iorque (2004) (Em Língua Portuguesa: *Ronald McGill, Orçamento por Desempenho, Orientações Conceituais e para sua Aplicação Prática, Nova Iorque 7/2004*)

³³ Cf. Os TOR do Assessor de Finanças Distritais para a componente de Nampula, *in*: UNCDF, Projecto do Governo de Moçambique, Versão Preliminar do Documento de Formulação de Projecto (PRODOC), (2002), p. 127

5.3 Resultado 3: Financiamento e execução de infra-estrutura como parte mais visível do projecto

Definição do Resultado 3:

Governos Provinciais e Distritais com um sistema transparente estabelecido e institucionalizado para a implementação, supervisão, funcionamento e manutenção de infra-estrutura básica.

Realizações:

Na Província de Nampula, as realizações quanto às necessidades de infra-estrutura dentro do quadro do processo de planificação participativa e com o apoio do FFD são muito positivas.

Constrangimentos:

Em Cabo Delgado, a falta de progresso no terreno é uma questão de particular preocupação em relação ao risco da abordagem de planificação participativa perder credibilidade com o seu público primário. Dirigentes externos ao projecto, nomeadamente, a DPOPH, não estão a cumprir integralmente com as suas obrigações de alargar a provisão de infra-estrutura às comunidades. As normas e os procedimentos para assegurar a adjudicação de contratos públicos, aquisições, etc., de uma forma transparente constituem um obstáculo para a provisão célere de infra-estrutura. A manutenção de infra-estruturas básicas ainda não foi resolvida.

5.3.1 Progresso

a) Componente de Nampula

Planificação, concepção, procurement, provisão e manutenção

Presentemente, os Fundos Distritais de Desenvolvimento (FDD) focam em grande medida no apoio das necessidades manifestadas através da priorização e do processo de planificação distrital aplicando as normas de concepção de estradas, escolas, instalações sanitárias e pontos de água em conformidade com os procedimentos implementados pela DPOPH.

Nem sempre atenção suficiente é dada à adaptação da concepção padrão a fim de reflectir determinadas necessidades locais. Por exemplo, prevalece um descontentamento generalizado em relação aos mecanismos de entrada e saída das instalações de maternidade na concepção dos centros de saúde padrão e isso tem levado à necessidade de alterações depois da conclusão dos projectos. A componente de estradas tem sido mais eficaz em relação a este aspecto, em que uma abordagem de melhoramentos localizados tem tentado focar na reparação de determinadas secções das estradas onde a transitabilidade é seriamente dificultada, derivou-se, assim, uma solução de concepção mais adequada a um problema local.

A implementação dos centros de saúde e escolas sem levar em conta as questões de água e saneamento (por exemplo, latrinas separadas para alunos e alunas) também denota uma fraqueza no enquadramento de projectos ao contexto local.

Os procedimentos de contratos públicos foram implementados em todos os sectores: estradas, águas e construção de edifícios de uma forma uniforme. Muitos êxitos foram alcançados até à data em termos de implantação de um sistema de procurement transparente. Há uma compreensão clara entre os intervenientes em relação às suas funções e o mecanismo para promover o sentido de 'propriedade' pelas administrações distritais encontra-se operacional e é amplamente aceite.

Tabela 6: Progresso em Nampula até Outubro de 2004³⁴

	Identificado	Princípio	Concebido	Adquirido	Executado	Transferência
2002						
Cronograma	1 de Julho	2 de Abril	2 de Junho	2 de Set.	3 de Junho	4 de Junho
Investimento USD	1.475.647	1.271.856	1.271.856	1.271.856	1.157.194	1.157.194
Progresso até à data	100 %	86 %	86 %	86 %	78 %	78 %
2003						
Cronograma	2 de Julho	3 de Abril	3 de julho	3 de Nov.	4 de Sep.	5 de Dez.
Investimento USD	1.926.034	1.404.953	1.404.953	1.404.953	983.467	0
Progresso até à data	100 %	73 %	73 %	73 %	51 %	0 %
2004						
Cronograma	3 de Julho	4 de Abril	4 de Junho	4 de Out.	5 de Abril	6 de Abril
Investimento USD	1.553.895	1.553.895	1.243.116	994.493	0	0
Progresso até à data	100 %	100 %	80 %	80 %	0 %	0 %
2005						
Cronograma	4 de Julho	5 de Abril	5 de julho	5 de Sep.	6 de Abril	7 de Abril
Investimento USD	1.055.682	0	0	0	0	0
Progresso até à data	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %

A Tabela 6 apresenta o resumo do progresso alcançado até então e as previsões indicativas para a conclusão das actividades. O progresso foi analisado de uma maneira geral de modo a facilitar a comparação entre as duas províncias indicando o tempo real necessário para o processo de investimento, desde o momento de identificação das prioridades, com base no processo de planificação, até ao momento de entrega do projecto. O programa de investimento é definido em termos do número de fases necessárias para a sua implementação. “Identificadas” refere-se à definição das prioridades pelo Distrito na altura da preparação da proposta do PES, geralmente, no ano que antecede à execução. “Início” refere-se ao momento em que a prioridade identificada é integrada no programa de trabalho da DPOPH (em Cabo Delgado mais cedo do que em Nampula, onde a solicitação formal do Distrito segue-se à aprovação do PES, não antes de Abril do ano de execução). “Concebido” refere-se ao tempo necessário para a preparação da documentação de concepção e de lançamento de concurso. “Contrato público adjudicado” (*procured*) inclui a conclusão dos procedimentos de lançamento de concurso, selecção do empreiteiro e adjudicação do contrato das obras. “Executadas” significa a execução das obras no local. “Entrega” refere-se à transferência final depois da obra ter sido comissionada e expirado o seu período de garantia, geralmente, de doze meses após a conclusão da fase de execução. O progresso em cada uma destas fases de projecto é considerado em termos do tempo real ou previsto da uma determinada fase, o valor de investimento em implementação durante a fase e o progresso real alcançado no momento de preparação do relatório (Setembro de 2004).

³⁴ PPDF Nampula, Ficheiro Excel “FDD 2002 2003 e”, “Ponto de Situação das Obras de 2004” e “Critérios FDD 2005”

Estão a ser produzidos resultados significativos em termos de infra-estrutura no terreno. Vários Postos Administrativos que podiam ter sido considerados desfavorecidos no início do programa puderam num período de quatro ou cinco anos beneficiar de uma provisão para a reabilitação da estrada, da escola, do centro de saúde e bloco de escritórios. Os exemplos deste desenvolvimento incluem o Posto Administrativo de Cunle, em Ribaué, e os Postos Administrativos de Aube e Sangaje, em Angoche. Agora, que o processo de preparação do segundo PDD está em curso, Angoche pôde planificar uma distribuição mais equitativa de prioridades através do distrito, tendo conseguido alcançar os seus objectivos originais nos primeiros cinco anos.

Em paralelo ao sistema mais formal do DPOPH, há também uma procura emergente através do processo de planificação de recursos para a execução de projectos que estão a ser implementados directamente com a participação comunitária só com as próprias contribuições ou com o apoio de agentes como SDC, SNV e IDPPE nas zonas costeiras. Os resultados deste processo também indicam haver capacidade considerável para satisfazer as necessidades locais de uma maneira harmonizada com os recursos disponíveis. Exemplos bem sucedidos deste tipo de iniciativa são a construção da Escola Primária em Mecuburi com doações e contribuições organizadas pelo conselho escolar de pais/encarregados de educação, funcionários e outras partes interessadas.

Esta experiência é, especialmente, importante no sentido de assegurar o compromisso aos esforços de monitorização e manutenção comunitária a longo prazo. Em Nametil, os fundos gerados da machamba escolar, juntamente com contribuições directas dos pais, foram usados para reparar as fechaduras das portas e o mobiliário escolar.

Contudo, será necessária prudência para assegurar que as comunidades sejam sensibilizadas quanto ao seu papel nos processos de planificação mais abrangentes para que os recursos possam ser alocados atempadamente para satisfazer as necessidades. No Posto Administrativo de Nanhupuro no Distrito de Mogovolas, os membros da comunidade ergueram as paredes de uma unidade de saúde em perspectiva e esperam solicitar a ajuda da SNV para financiar as chapas de cobertura. Ainda não abordaram a SNV nem as autoridades de saúde em relação à provisão de pessoal. O risco é que uma comunidade motivada, disposta a disponibilizar mão-de-obra voluntária e materiais pode não obter o apoio da Direcção Provincial da Saúde – DPS porque o seu projecto não satisfaz as normas de concepção do sector de saúde nem as normas de construção.

b) Componente de Cabo Delgado

Embora esteja na sua fase embrionária ainda, existem várias áreas em que o programa de Cabo Delgado registou progressos positivos.

Muito trabalho foi levado a cabo, em particular, no âmbito da DEd com vista a estabelecer uma norma para a preparação de documentação de projectos. Foram contratados técnicos locais através de um processo de concurso com o consentimento da Administração Distrital, com base em termos de referência incluindo um anteprojecto para a elaboração da documentação de projectos para uma série de projectos a serem implementados em 2004. A documentação preparada é de um elevado padrão e define um ponto de referência adequado para actividades futuras.

O processo de concurso para o programa das obras de 2004 também foi iniciado e encontra-se numa fase bastante avançada, embora tenham-se registado atrasos por causa de mudança e mobilidade de pessoal na DPOPH e na DEd. Os procedimentos estão harmonizados com os praticados em Nampula e em outras partes do país.

Tabela 7: Progresso registado em Cabo Delgado até Outubro de 2004³⁵

	Identificado	Iniciado	Concepção	Adquirido	Executado	Transferido
2004						
Cronograma	3 de Julho	3 de Sep.	4 de Julho	4 de Out.	5 de Junho	6 de Junho
Investimento USD	225.000 USD	225.000 USD	226.097 USD	226.097 USD	0	0
Progresso até à data	100 %	100 %	100 %	90 %	1 %	0 %
2005						
Cronograma	4 de Julho	4 de Julho	5 de Dez.	5 de Abril	6 de Jan.	7 de Jan.
Investimento USD	570.000 USD	570.000 USD	0	0	0	0
Progresso até à data	100 %	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %

A Tabela 7 apresenta o resumo do progresso alcançado até então e as previsões indicativas para a conclusão das actividades. Uma definição mais detalhada da terminologia usada para descrever o progresso está contida no parágrafo que se segue à Tabela 6.

A frustração com o ritmo lento do progresso registado em Cabo Delgado é objecto de muitos comentários. Contudo, quando comparado com a experiência de Nampula, o tempo necessário para o ciclo completo de implementação e execução de infra-estrutura parece não ser marcadamente diferente entre as duas províncias. A diferença é em relação ao facto de que Nampula já passou por vários ciclos completos nos quais resultados concretos foram alcançados no terreno, enquanto que Cabo Delgado está ainda em processo de conclusão do seu primeiro ciclo. À medida que resultados tangíveis forem de forma crescente alcançados em Cabo Delgado, então o processo de planificação conjunta granjeará maior credibilidade. A eficiência relativa é analisada de forma exaustiva numa das secções abaixo.

Agora que o programa de investimento para 2005 foi estabelecido, deve-se assegurar um compromisso firme por parte de todas as partes de forma a garantir que as datas chaves do programa sejam concretizadas.

5.3.2 Sector de estradas

A interacção com o sector de estradas é uma questão importante do FDD em ambas as províncias.

Em Nampula, o apoio explícito providenciado pelo Fundo Distrital de Acesso Rural – RADIF - para intervenções distritais na área das estradas chegou agora ao fim.³⁶ Várias partes interessadas, incluindo o Governador Provincial, indicaram que o

³⁵ PPDF Cabo Delgado, Ficheiro Excel “Propostas Aprovadas 2004” e “Plano de Actividades 2005”

³⁶ O programa RADIF providenciou financiamento especificamente para acesso por projectos financiados pelo Governo dos Países Baixos, porém, foi gerido no âmbito da planificação e implementação do PPDF.

financiamento devia ser continuado até ao fim do projecto, em 2006. No entanto, as prioridades do sector das estradas identificadas no âmbito do processo de planificação distrital são ainda elegíveis para financiamento através do FDD.

Em Cabo Delgado, o Projecto das Estradas Terciárias conta com o apoio da Embaixada da Noruega está ainda na sua fase embrionária de desenvolvimento. O apoio é dirigido à capacitação dentro do Departamento das Estradas e Pontes - DEP e da DPOPH de modo a habilitá-los a gerirem a rede provincial de estradas bem como aumentar a capacidade do sector de contratação local. Muitas das questões a ser abordadas em relação à gestão do FDD para a priorização e coordenação de investimentos são também críticas ao Projecto de Estradas Terciárias. Uma oportunidade para a geração de debate e aumentar a sensibilidade em torno das questões é a promoção de um seminário, em Novembro, pelo projecto de estradas. As questões, incluindo priorização das estradas, a planificação anual e manutenção de rotina serão abordadas.

5.3.3 Questões chaves

5.3.3.1 Responsabilidade

Planificação e concepção

Se a infra-estrutura não for projectada tomando em consideração as inúmeras necessidades dos seus diferentes utilizadores, então o seu impacto pode ser significativamente reduzido. Por exemplo, foi constatado que quase em todas as áreas a água constituía uma preocupação e uma prioridade para as comunidades visitadas. Nos projectos de abastecimento de água, os usos domésticos concorrentes da água para irrigação, gado, cozinha e lavagem devem também ser abordados assim como mecanismos para a colecta e transporte de água. A concepção e localização de pontos de água podem servir objectivos múltiplos se estes diferentes usos forem levados em conta. Assim, embora seja verdade que os pontos de água servirão as mulheres, ainda é importante considerar até que ponto um determinado tipo de sistema de abastecimento de água e a sua localização específica é útil para as mulheres e até que ponto estas participaram na tomada de decisão sobre estes aspectos técnicos.

Uma escola em Nametil, no Distrito Mecuburi, não tem latrinas separadas para raparigas e rapazes. Isto, possivelmente, poderia, como em algumas outras partes do país, influir na assiduidade da rapariga na escola durante o período menstrual. Por isso, sugere-se que as equipas técnicas ao nível provincial e distrital sejam treinadas para tomar em consideração o impacto social dos investimentos de infra-estrutura nos homens e mulheres e controlar os impactos sociais que daí possam advir.

A planificação inclui aspectos de execução e selecção de metodologias apropriadas. Por exemplo, enquanto que as contribuições comunitárias são decididas e acordadas pelos membros da comunidade, às mulheres muitas vezes são atribuídas tarefas sem serem activamente consultadas. No Distrito de Chiure, as mulheres foram instadas a cortar palha, buscar água e cozinhar para as pessoas que estavam a construir o local para as reuniões da comunidade. Estas tarefas são atribuídas às mulheres porque são parte da divisão tradicional do trabalho. Contudo, a planificação de projectos deve tomar em consideração com base em consultas até que ponto será a carga de trabalho das mulheres aumentada para que a sua contribuição seja reconhecida e o reconhecimento seja recebido. Esta consulta é um

passo fundamental para assegurar a participação da mulher em outros fóruns de desenvolvimento comunitário.

Tanto no PPDF de Nampula como de Cabo Delgado, o pessoal e contrapartes geralmente assumem que as mulheres beneficiarão automaticamente da nova infra-estrutura. Foi observado que, porque a infra-estrutura é vista como sendo 'neutra em termos de género', esta componente não é vista como uma responsabilidade inerente às actividades de infra-estrutura, mas como responsabilidade somente do Assessor/pessoal de Participação e Género. No entanto, este não devia ser o caso.

Programação e prazos

Os atrasos na entrega da infra-estrutura em Cabo Delgado estão a ser profundamente sentidos, conforme observado pelo Administrador do Distrito de Chiure. É importante reconhecer logo desde o início que o projecto não funciona dentro de um ambiente conducente à rápida implantação de infra-estrutura, mas sim que procura abordar as questões críticas que melhorarão o desempenho a longo prazo do GoM em relação a este aspecto. O facto do Administrador Distrital de Chiure sentir-se frustrado é compreensível; contudo, esta frustração deve de ser focalizada à abordagem das causas do problema, ao invés de procurar contornar o sistema para concretizar objectivos a curto prazo.

Tabela 8: Abordagens da programação da implementação de infra-estrutura

	Nampula	Cabo Delgado
Identificação	Processo de Planificação Distrital	Processo de Avaliação Rápida
Início	Aprovação Distrital do PES	Proposta do PES Distrital
Concepção do projecto	Tipo de concepção usando recursos internos	"Concepção única" através de subcontratação
Procurement	Concurso aberto	Concurso selectivo
Execução	Mais empreiteiros locais	Poucos empreiteiros locais
Transferência	Plano de manutenção?	Plano de manutenção?

Há diferenças chave entre Nampula e Cabo Delgado nas suas respectivas abordagens à programação da implementação de projectos de infra-estrutura, o que proporciona uma oportunidade para o melhoramento de provisão se cada província adaptar aspectos da abordagem do outro país.

A implementação de projectos de infra-estrutura em Nampula depende do sistema de planificação distrital para a identificação das necessidades. Para poder avançar no investimento em infra-estrutura, Cabo o Delgado teve que, inicialmente, recorrer à identificação das necessidades através de um processo de avaliação rápida com os distritos. Em ambas as províncias as necessidades são identificadas um ano antes de implementação.

Em Nampula, a planificação e preparação de projectos não ocorre até que as Administrações Distritais aprovem os seus orçamentos, normalmente, em Abril. Mesmo assim, os Administradores Distritais têm em certas ocasiões atrasado na comunicação do seu interesse à DPOPH, o que tem tido um impacto em termos de atrasos adicionais³⁷.

³⁷ PPDF Nampula, Final de Relatório Componente de Estradas Distritais, Nampula, Julho 2004

Em Cabo Delgado, por outro lado, a fase preliminar realiza-se muito antes no ciclo, na altura da preparação da proposta de investimento distrital e aprovado em Julho do ano que precedendo implementação de investimento. Há, por conseguinte, maior tempo disponível para as actividades de concepção do projecto e esta abordagem resultou na melhoria da qualidade dos resultados do desenho. Por exemplo, o levantamento para a reabilitação de 22km da estrada entre Chinda e Mbau proposta para 2005 já foi levado a cabo e a lista das necessidades preparada, que servirá de base para a preparação do caderno de encargos.

Nampula desenvolveu uma abordagem muito mais racionalizada para as actividades de concepção e procurement, que foi possível graças a uma série de factores. Há uma dependência muito maior no modelo de concepção padrão e abordagens que são aplicadas em várias situações. Há também um nível de confiança considerável em Nampula de que a abordagem vai de encontro às necessidades dos clientes e expectativas locais. Este nível de confiança é o resultado de vários anos de experiência acumulada na execução do projecto no âmbito do processo do PPF. Esta experiência é um factor de conforto importante para aqueles que estão envolvidos na tomada de decisão dentro do sistema.

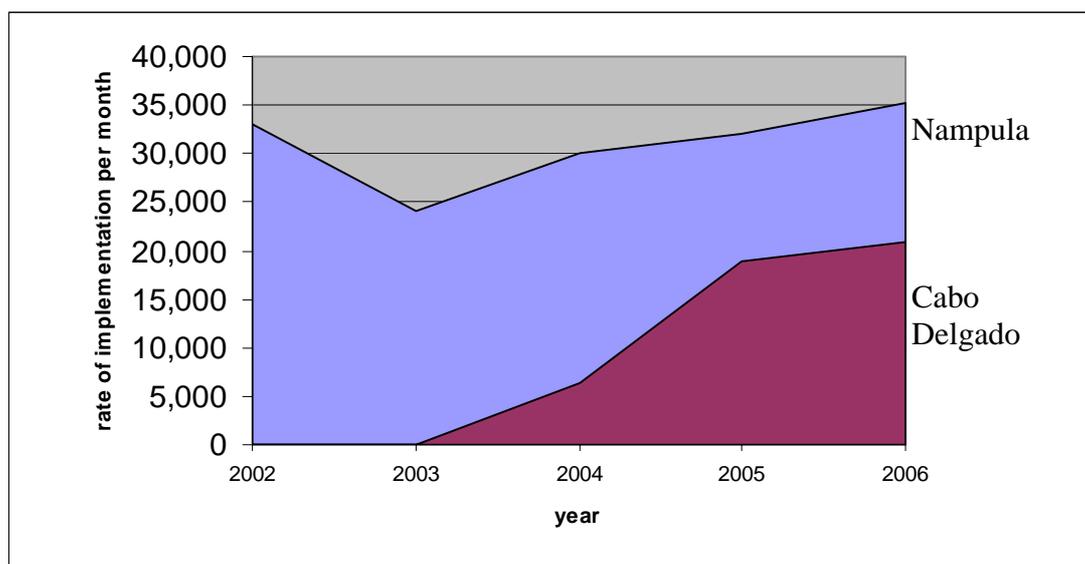
Cabo Delgado deve continuar a perseguir as suas metas globais e manter a disciplina dentro dos procedimentos instalados. Contudo, onde possível, deve-se considerar a racionalização, ao longo das linhas implementadas pelo projecto de Nampula.

Os concursos abertos devem ser preferidos aos concursos selectivos. Em Cabo Delgado, os concursos selectivos são justificados para se reduzir o risco de fracasso em determinados projectos convidando apenas empreiteiros com competência comprovada. Embora esta situação seja compreensível, subverte o papel do sistema de registo e licenciamento de empreiteiros. Se o empreiteiro tiver uma licença válida, então deve ser autorizado a concorrer. Se o empreiteiro não possuir a capacidade adequada, então isso deve ser tratado através do sistema de licenciamento. A única questão a ser avaliada em relação à avaliação de propostas é se o empreiteiro tem ou não uma licença válida.

Eficiência

O progresso alcançado até então conforme descrito nos Diagramas 6 e 7 também proporciona uma base de comparação da eficiência relativa dos sistemas e procedimentos em ambas as províncias em termos da taxa de implementação do investimento em infra-estrutura ao longo do ciclo de vida do projecto desde a sua “identificação” até a sua “entrega”.

Diagrama 10: Taxa normal de implementação de investimento real e previsto por mês, USD

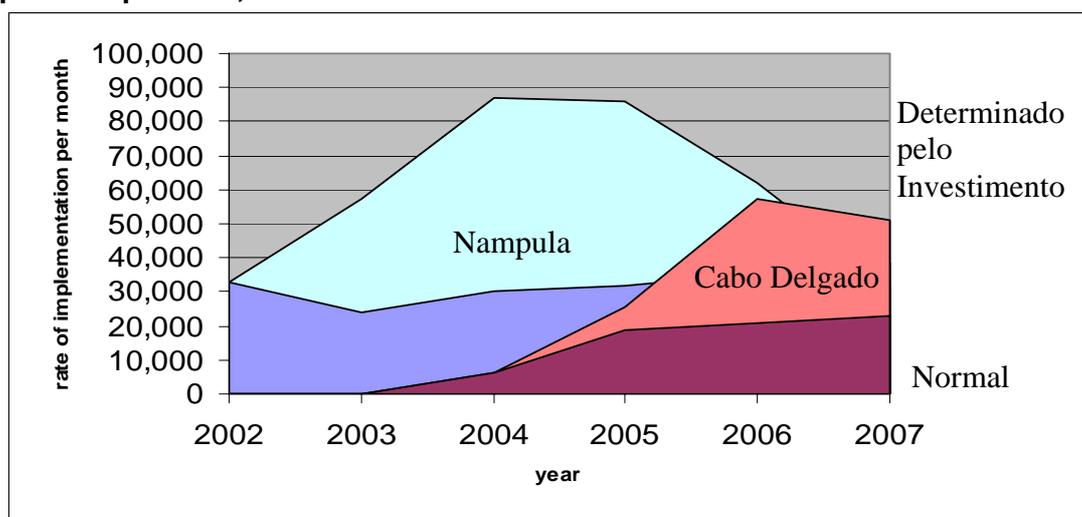


O Diagrama 10 descreve a taxa de implementação do investimento total dentro de um dado período de planificação; por exemplo, 2003, durante o tempo que se leva para a implementação desde a “identificação” até à “entrega”. Em Nampula, a experiência indica que leva cerca de 36 meses para concluir um ciclo completo. Em 2003, foi alcançada a taxa de implementação de cerca de USD 23.000 por mês. Os atrasos na implementação do programa em 2003 também parecem estar a ter um impacto na taxa de implementação em 2004, embora haja indicações de que se espera que o desempenho seja melhorado no programa de 2005.

Enquanto que Cabo Delgado está obviamente na sua fase incipiente, é útil ter em mente que o desempenho de Nampula até à data beneficiou de apoio considerável pela existência de financiamento específico para o sector de estradas dentro do projecto. Por isso, o desempenho de Cabo Delgado, em particular, em relação às previsões para 2005 é, em muitos aspectos, compatível com o nível de desempenho conseguido em Nampula. Concomitantemente, pode-se esperar um ritmo de provisão mais célere das ONGs e outras organizações, especialmente, as que não são forçadas a implementar procedimentos onerosos de contratos públicos.

O Diagrama 10 indica o desempenho em relação a um determinado período de planificação e pode ser considerada uma taxa ‘normal’ de implementação que se pode esperar do sistema. O fluxo cumulativo do investimento providenciado pelo projecto gera um ritmo de implementação ‘determinado pelo investimento’ e não um ritmo ‘normal’, conforme reflectido no Diagrama 11. O fluxo cumulativo do investimento é originado pelo facto de que os fundos do FDD continuam a estar disponíveis no início de cada ciclo de planificação, além dos fundos dos fundos que estão já a ser implementados dentro do sistema provenientes de ciclos de planificação anteriores. No seu pico, o sistema encontrar-se-á numa posição em que estará potencialmente a gerir três anos de investimento através das várias fases de implementação. O ritmo de implementação ‘determinado pelo investimento’ é representado pelos picos para Nampula e Cabo delgado no Diagrama 11 e é derivado do somatório do investimento total que está a ser gerido dentro do sistema num dado momento. As limitações de capacidade dentro da DPOPH em relação a este aspecto são evidentes.

Diagrama 11: Taxa de implementação determinada pelo investimento real e previsto por mês, USD



Há uma série de respostas possíveis a esta situação. Até à data, a abordagem de 'bombeiro' tem sido adoptada nas províncias, o que tem feito com que as equipas consultivas do projecto despendessem tempo e energia consideráveis para lidar com a 'crise'. Os Directores Provinciais da DPOPH também estão na vanguarda em relação a esta questão. No Diagrama 11, as previsões para o ritmo 'normal' de implementação em 2005 e 2006 antecipam um desempenho melhorado na ordem de 10% por ano.

As limitações de capacidade dentro da DPOPH podem ser usadas como justificação para se aumentar a capacidade interna através de recrutamento e formação. O Director da DNE acha que esta é uma questão crítica. Alternativamente, o uso de subcontratação tanto em Cabo Delgado como em Nampula como meio de ultrapassar estes problemas de capacidade constitui um mecanismo importante para a abordagem das questões de capacidade de uma forma mais flexível e eficiente.

Em última instância, não é nem desejável nem realista esperar que a DPOPH faça a gestão eficiente de todo o investimento em infra-estrutura do FDD por si mesmo sem nenhum apoio. Sob pressão por das partes interessadas, a DPOPH tentou satisfazer os requisitos de demanda aumentada interiormente quando devia considerar transferir parte do fardo para outros intervenientes. Novas abordagens alternativas são necessárias a fim de fazer face ao desafio da necessidade de se eliminar o fosso entre a taxa "normal" de implementação e a induzida pelo investimento.

Procedimentos, comunicação e prestação de contas

Os sistemas e procedimentos gerais, em particular, os relativos aos contratos públicos, contribuem significativamente à satisfação do requisito de transparência e responsabilidade. O Director da DNE, porém, manifestou preocupação em relação à falta de prestação de contas sobre as actividades do projecto pelas províncias e esta é certamente uma área que tem que ser resolvida.

Há necessidade de uma maior atenção ao melhoramento do sistema de prestação de contas tanto dentro do projecto como no apoio à DPOPH em Nampula e Cabo Delgado. Para que se possa identificar uma base para a resolução das dificuldades em relação aos atrasos, estas devem ser documentadas e reportadas. A falta de uma ligação mais forte (tanto formal como informal) entre o pessoal do projecto na

DPOPH e o apoio ao nível central na DNE constitui um constrangimento à apresentação dos problemas e criação de um fórum apropriado onde os estes possam ser resolvidos. São, claramente, necessárias medidas para a resolução desta questão.

Várias partes interessadas em Cabo Delgado quando inquiridas sobre o que consideravam como sendo o principal problema na implementação dos investimentos de infra-estrutura no âmbito do projecto responderam “A burocracia!”. A síntese dos procedimentos de contratos públicos conforme implementados pela DPOPH em ambas as províncias é apresentada no Diagrama 12. O sistema é basicamente eficaz e, em termos gerais, satisfaz o requisito de responsabilidade pública, conforme constatado em discussões com o Governador da Província de Cabo Delgado. Contudo, há necessidade de melhorias e o sistema deve tornar-se mais receptivo às exigências das partes interessadas quanto à necessidade de celeridade na realização dos investimentos. Por exemplo, os exercícios de mapeamento em antecipação às decisões efectivas de investimento criariam, pelo menos, uma base para a antecipação da resposta às exigências em termos de preparação de projectos. Também seria útil prestar uma maior atenção aos procedimentos de formalização e de tomada de decisão, por exemplo, a realização de reuniões regulares entre a DPPF, a DPOPH e o Gabinete do Governador para passar em revista a situação dos actuais concursos.

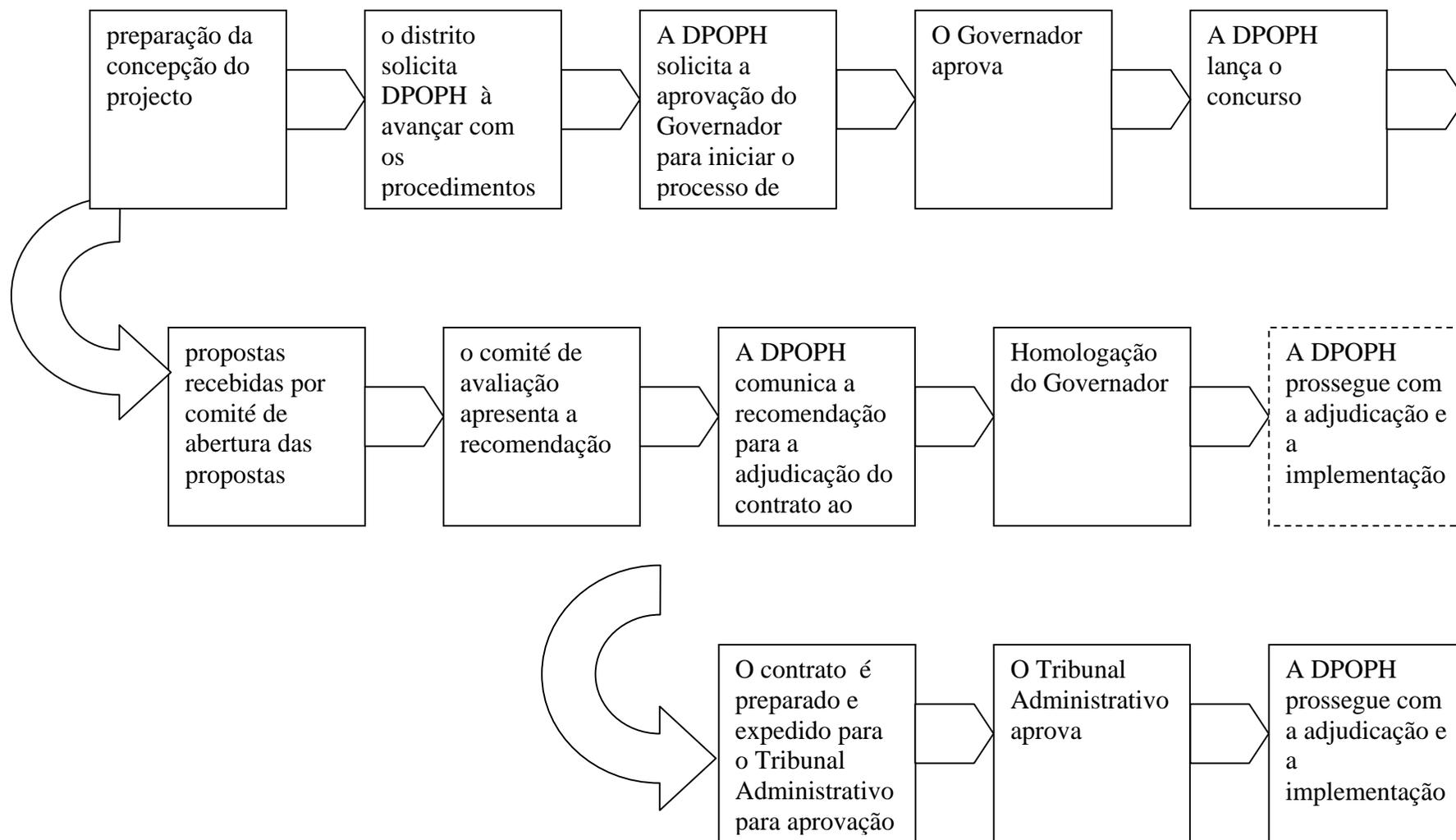
Em alguns aspectos isto já está a acontecer. Um exemplo deste ajustamento é a abordagem ao imperativo da província informar o Tribunal Administrativo antes de celebrar qualquer contrato de execução de infra-estrutura³⁸. Esta é considerada uma abordagem de difícil gestão a todos os níveis da administração pública e tem resultado na Homologação do Governador ser aceite como pessoa que acciona a adjudicação de contratos pela DPOPH. No entanto, isto representa um risco ao Director da DPOPH, visto que a obrigação de aguardar pela aprovação do Tribunal Administrativo está a ser claramente contornada.

Existe uma série de iniciativas em curso e outras que estão a ser propostas para o melhoramento e apoio ao sistema. O sector de estradas tende a ser mais progressivo neste sentido e Nampula tem beneficiado dos resultados da Componente de Estradas³⁹. O trabalho do Projecto das Estradas Terciárias em Cabo Delgado também tem o potencial de vir a trazer melhoramentos não somente dentro do sector de estradas mas também nos outros sectores através do desenvolvimento de condições de empreitada mais apropriadas. Por exemplo, as obrigações dos empreiteiros quanto ao recrutamento, género e HIV/SIDA são rotineiramente incorporadas nos contratos do sector de estradas. Claramente, a questão mantém-se relativamente à entidade que de facto controla o cumprimento destas obrigações. Isto é especialmente relevante no caso do ‘género’ quando se tratar de promoção do emprego da mulher e de assegurar que cerca de 15% dos trabalhadores nas brigadas das estradas sejam mulheres, conforme estipulado na política da ANE sobre as vias terciárias. De um modo geral, tem provado ser muito difícil alcançar a meta, em todo o país e isso tem sido usado como uma desculpa generalizada para o não cumprimento de muitas outras iniciativas que foram iniciadas com vista à promoção da igualdade de género. Os procedimentos para os contratos públicos e empreitadas foram desenvolvidos pelo MOPH (embora, não estivessem disponíveis para consulta na altura da avaliação), eles podem representar mais uma oportunidade para se introduzir melhoramentos ao sistema.

³⁸ Lei 13/97, Boletim da República, I Série – Número 28, 10 de Outubro de 1997

³⁹ PPFDF Nampula, 2004; Relatório Final da Componente de Estradas Distritais, Nampula, Julho de 2004

Diagrama 12: Procedimentos para o procurement para investimentos de infra-estrutura



Recrutamento e emprego

Há indícios de que pouca atenção é dada às questões de transparência no recrutamento e emprego ao nível local. Este aspecto também foi constatado pela recente avaliação do impacto do projecto.⁴⁰ O trabalho deve continuar no sentido de se introduzir sistemas que proporcionem a igualdade de oportunidades a toda a comunidade e, preferivelmente, os sistemas que favoreçam os grupos marginalizados. Por exemplo, as mulheres no Posto Administrativo de Aube, Distrito de Angoche, não acham que têm o direito de participar nas obras de estradas. Embora, estivessem interessadas, a ideia recebeu pouco apoio dos homens. O princípio da participação da mulher nas brigadas das obras é uma componente chave das normas de trabalho promovidas pela ANE. Por essa razão, sugere-se que um dos critérios a serem usados na avaliação de propostas seja a intenção declarada de recrutar um número significativo de mulheres. A meta da ANE em termos de género tinha sido inicialmente estabelecida em 25% da força de trabalho feminina, mas foi reduzida para 15%, visto o recrutamento e retenção de um número significativo de trabalhadoras ter provado ser muito difícil na prática. Vários estudos foram levados a cabo que avançam várias razões para tal.

Muitas vezes, o trabalho das estradas não é considerado uma ocupação decente para mulheres casadas, que são obrigadas a misturarem-se com grupos das obras predominantemente masculinos. O trabalho assalariado muito longe da casa e da família entra em conflito com as responsabilidades da mulher na produção de alimentos e criação dos filhos. Por essa razão, a maior parte das trabalhadoras são mulheres solteiras. Contudo, as famílias chefiadas por mulheres são, em particular, desprovidas de recursos e não aguentam o 'choque' económico de salários atrasados; conseqüentemente, muitas mulheres solteiras também deixam de trabalhar. Outra razão por que as mulheres acham difícil permanecer no emprego é que as condições nos acampamentos muitas vezes não possuem instalações específicas para mulheres.

Sugere-se que os contratos sejam adjudicados a empreiteiros que tenham definido medidas para contrariar especificamente estas barreiras e que apoiem a formação em exercício das mulheres para que possam progredir para cargos de chefia como supervisoras. O supervisor tem poderes substanciais, visto que está envolvido no pagamento dos salários, no recrutamento, despedimento, etc. Assim, tal medida protegeria as mulheres do tratamento arbitrário pelos colegas masculinos e estabeleceria um modelo positivo, demonstrando que as mulheres são de facto capazes de exercer cargos importantes num meio tradicionalmente masculino.

O Chefe de Posto Administrativo é muitas vezes um intermediário chave entre os empreiteiros e as comunidades locais. Maior foco pode incidir na capacitação dos Chefes de Posto a fim de assumir esta função crítica. Esta capacitação deve ser precedida pela sensibilização dos Chefes de Posto para que activamente informem todas as secções da comunidade, incluindo as mulheres, sobre as oportunidades de emprego.

Os problemas da falta de pagamento atempado do salário aos trabalhadores em projectos de infra-estrutura rural ocorrem com regularidade em Moçambique. No entanto, esta situação poderia ser melhorada nos casos em que os Distritos estejam

⁴⁰ cf. ECIAfrica, Relatório Acompanhante: Moçambique – Avaliação Independente de Impacto do Programa (PIA) do Programa de Desenvolvimento Local do UNCDF, Março de 2004.

envolvidos no pagamento aos empreiteiros. Esta questão deve ser monitorizada para que as Administrações sejam estimuladas e capacitadas para intervir em nome dos seus constituintes.

Tomada de decisão

A tomada de decisões relativas a investimentos de grande magnitude de qualquer espécie é um processo difícil ao qual o investimento em infra-estrutura acresce um outro nível de complexidade. A priorização e construção de mercados públicos através do FDD com o objectivo de melhorar a saúde pública, promover o desenvolvimento económico local e aumentar as receitas distritais constituem um bom exemplo da necessidade de uma análise mais profunda e crítica antes da realização de tais investimentos. Em Mecuburi, o Mercado de Namina não satisfaz as expectativas da Administração Distrital relativamente à geração de receitas, apesar do facto de ser visto favoravelmente pela comunidade, conforme corroborado pela avaliação do impacto do projecto.⁴¹ O mercado de Mecuburi Sede está próximo de conclusão, contudo, antecipa-se que os mercados informais locais serão ainda permitidos a exercer a sua actividade mesmo depois da sua abertura. Em termos de melhoria da saúde pública e aumento da geração de receitas qual será a contribuição deste investimento? Além disso, temos a questão do impacto social e económico de um novo mercado nas micro-empresárias. As vendedoras muitas vezes estão activas na economia informal. A aquisição de uma banca no novo mercado não só implicará custos financeiros (isto é, taxas de licenças, etc.) mas também transformará as suas operações numa actividade mais formal, sujeita à tributação. Pode ser presumir que as mulheres avaliarão isto em função dos benefícios do mercado melhorado, daí a necessidade de se auscultar que instalações gostariam as mulheres de ver no novo mercado. Na Província de Inhambane, por exemplo, as mulheres foram persuadidas a transferirem-se para um mercado melhorado, porque tinha um espaço separado, limpo e arejado para as suas crianças. Em alguns casos, este tipo de questões foi analisado em Nampula, mas não de forma sistemática e parece depender basicamente da sensibilidade dos indivíduos envolvidos.

Há exemplos de sistemas que fracassam e estes fracassos devem ser reconhecidos e abordados. Um exemplo de fracasso é a interrupção das obras no Mercado de Namagonha, por dois anos, porque o empreiteiro abandonou o projecto e a DPOPH tinha feito diligências para a reparação legal. Embora a DPOPH tenha agido bem em prosseguir todos os meios possíveis para assegurar a protecção dos interesses do Estado, esta medida devia também assegurar que o projecto fosse concluído para ter o retorno do investimento realizado. O risco do fracasso recai, em última instância, no investidor.

5.3.3.2 Sustentabilidade

Custo

O custo da implementação de infra-estrutura através de sistemas formais implementados pela DPOPH tem suscitado muitos comentários. O relatório preparado pela Assessora das Obras Públicas em Nampula "*Pesquisa sobre o custo de*

⁴¹ cf. ECIAfrica, Relatório Acompanhante: Moçambique – Avaliação Independente de Impacto do Programa (PIA) do Programa de Desenvolvimento Local do UNCDF, Março de 2004.

construção na Província de Nampula” pretende dar uma resposta a esta questão⁴². O nível de custo da execução da infra-estrutura rural conforme descrito no relatório, não está fora da linha com o praticado em outras partes de Moçambique e, de facto, em alguns casos, o custo médio parece estar abaixo da norma. Não se leva em conta às vezes o facto de que, contrariamente a projectos executados através da administração directa pelas Administrações Distritais ou ONGs, os custos apresentados nas propostas são explícitos e inclusivos de todos os encargos administrativos.

No entanto, os custos são elevados em relação à grande demanda de infra-estrutura social e à falta de recursos disponíveis para investimento. Há necessidade de se identificar activamente iniciativas e os desenvolvimentos que proporcionem oportunidades para a abordagem desta situação. Esta é a razão porque a integração de iniciativas de participação comunitária de baixo custo no quadro do investimento em infra-estrutura pública é tão importante para se lograr uma resposta mais adequada à procura.

O PWA à componente central considera que uma análise mais profunda e sistemas de comunicação mais fortes fariam uma contribuição significativa no sentido de ajudar a DNE a ter uma maior compreensão dos custos de construção em várias partes do país. Deste modo, as variações regionais poderiam ser reconciliadas e medidas tomadas para corrigir as anomalias.

Manutenção e resposta local

As comunidades já estão a tomar a dianteira na monitorização do desempenho da infra-estrutura e a providenciar uma resposta local. Os melhoramentos à planta das instalações de saúde dos serviços de maternidade podem estar directamente ligados ao melhoramento da comunicação entre os utilizadores finais e os provedores dos serviços.

A formação recente dos conselhos escolares constitui um outro desenvolvimento positivo que está a levar as comunidades a tomar a seu cargo a responsabilidade por pequenos trabalhos de manutenção.

O programa das estradas tem estado também na vanguarda na busca de formas de se criar sistemas de manutenção que tentam incorporar a participação local e reduzir o custo total das intervenções. Por exemplo, em Aube, os membros do Conselho Consultivo do Posto Administrativo – CCPA que vivem ao longo de uma das vias reabilitadas estão actualmente envolvidos na monitorização do desempenho do empreiteiro que está a executar a manutenção. Num caso em que um supervisor não estava a executar o trabalho conforme se esperava, o empreiteiro foi alertado depois de se debater a questão num CC e o supervisor foi posteriormente substituído. Este exemplo ilustra o crescente empoderamento comunitário através do CC e a existência de um quadro organizacional dentro do qual a acção pode ser empreendida.

Ao nível central, o Director da DNE considera que uma política de manutenção de infra-estrutura é uma necessidade para garantir a manutenção adequada do património infra-

⁴² PPF D Nampula, 2004; Pesquisa sobre o custo de construção na Província de Nampula (Draft), Nampula, Março de 2004

estrutural do Estado. Tal política é necessária para alocar a responsabilidade e a autoridade pelas intervenções apropriadas.

5.3.3.3 Capacitação

Sensibilização

Em Namagonha, Distrito de Mecuburi, o chefe do comité de água reparou recentemente uma bomba de água avariada num dia; no entanto ele não se lembra de ter recebido qualquer formação, simplesmente, “foi explicado pela equipa que instalou a bomba o que fazer”. É evidente que existe capacidade latente disponível para responder a necessidades muito básicas ao nível local. O que é necessário é reconhecer e desenvolver esta capacidade. O programa deve procurar encorajar ligações mais estreitas com os recursos sectoriais. O sector de água constitui um bom exemplo de como a formação e insumos adicionais podem ser providenciados para apoiar um processo de desenvolvimento de capacidade em curso. O sector de água também reconhece a necessidade do envolvimento das mulheres nas tarefas técnicas como manutenção e operação dos ponto de água, e como tal realça o facto de que os processos de desenvolvimento de capacidade em curso deviam e podem incluir mulheres.

Aumento de oportunidades

Num determinado ponto entre os procedimentos mais formais de investimento em infra-estrutura que são implementados pela DPOPH e a infra-estrutura que é implementada pela própria comunidade existe uma oportunidade de uma maior interacção e benefício mútuos. Os procedimentos formais da DPOPH podem beneficiar da sensibilidade aumentada às necessidades locais, incluindo concepção melhorada e maior prestação de contas do topo para a base, por exemplo, melhores e mais equitativos procedimentos de recrutamento. Os projectos comunitários podem beneficiar do aumento do nível de apoio técnico para aprender sobre o uso mais apropriado dos recursos, por exemplo, concentrar recursos escassos em elementos críticos como as fundações.

Além disso, é importante que o FDD, com o apoio do projecto, assuma o papel de coordenação em relação a outros investimentos e não focalize somente no seu próprio programa de investimento para que os distritos possam maximizar as oportunidades de investimento. Em Cabo Delgado, haverá necessidade de coordenação com o Projecto das Estradas Terciárias de Cabo Delgado também apoiado pela Embaixada da Noruega e com outros investidores no sector das estradas como PAMA. No sector de educação, a Iniciativa Fast Track – FTI implementada através das Unidades de Apoio provinciais constitui um outro exemplo de financiamento de investimento que podia estar disponível para satisfazer as necessidades da comunidade que possam surgir no processo de planificação distrital.

O PPFD nas províncias centrais avançou com a preparação de orientações de contratos públicos e contratação em micro-projectos ao nível distrital⁴³. A adaptação e o aperfeiçoamento destes procedimentos ao nível local representam uma oportunidade

⁴³ Projecto de Planificação e Finanças Descentralizadas (BM) PPFD Contratação de Obras Micro, Guia de Orientação, Agosto 2004

importante de aumento da capacidade distrital. Por exemplo, a aceitação crescente do uso de tijolos produzidos localmente em edifícios públicos rurais pela DPOPH, em Nampula, representa um desenvolvimento muito positivo e pode ser consolidado procurando aplicar soluções de concepção mais adequadas de acordo com os recursos localmente disponíveis. Em que circunstâncias seria possível que a administração distrital contratasse um grupo/associação de fabricantes de tijolos para fornecer insumos a um projecto de infra-estrutura local? Como é que poderiam os procedimentos de controlo da qualidade ser implementados de tal modo que assegurassem o cumprimento do requisito da garantia da qualidade das várias partes interessadas?

Se cada um dos distritos na Província de Nampula fosse capaz de implementar 1 micro-projecto no valor de USD 5.000 por ano, isso faria uma contribuição à taxa 'normal' global de implementação de projectos na província, registada em 2003 (vide o Diagrama 6) na ordem dos 33%⁴⁴.

Subcontratação

O uso de subcontratação em Cabo Delgado para satisfazer a necessidade de concepção de projectos e resolver as limitações de capacidade interna dentro da DPOPH constitui um desenvolvimento muito positivo. Esta iniciativa deve ser adoptada como uma parte importante do processo de aprendizagem pelas Administrações Distritais em relação à necessidade de alocar recursos à planificação de investimentos de infra-estrutura de grande magnitude e mais complexos.

Recentemente, as DPOPH obravam a outras direcções e agências uma taxa de 3% do custo do projecto para cobrir o custo de supervisão das escolas e instalações de saúde. Este fenómeno é particularmente comentado em Cabo Delgado. Pode haver alguma justificação para esta abordagem se os fundos estiverem a ser aplicados na contratação de supervisores independentes para obras públicas dentro de um quadro acordado entre a DPOPH e a direcção ou agência para a monitorização e gestão de desempenho.

No entanto, 3% parece insuficiente para garantir uma supervisão adequada, em particular, no caso da infra-estrutura rural onde os custos de transporte são elevados em relação ao valor dos activos que estão a ser criados. Por conseguinte, há um descontentamento considerável com o actual mecanismo que é visto para estando a providenciar um nível inadequado de supervisão.

⁴⁴ (18 distritos x 5000 dólares = 90.000 dólares, 90.000 dólares / 12 meses = 7.500 dólares por mês, 7.500 dólares / \$23.000* = 33%). * taxa normal mensal de implementação (Figura 6).

5.4. Resultado 4: Sustentabilidade das realizações do projecto / a questão da estratégia de saída

Definição do Resultado 4:

A capacidade institucional (incluindo a capacidade humana) reforçada e auto-sustentável para o desempenho do governo local melhorado.

Realizações:

Equipas técnicas relativamente bem qualificadas só em áreas onde a planificação participativa é implementada há já vários anos.

Constrangimentos:

Falta de capacidade institucional e falta de auto-sustentabilidade do ciclo de planificação participativa, que mesmo na maior parte dos distritos da Província de Nampula ainda não se tornou um procedimento de rotina e na Província de Cabo Delgado encontra-se ainda numa fase embrionária. As equipas técnicas ao nível provincial e, especialmente, ao nível distrital, são só entidades *ad hoc*, confrontadas com uma elevada taxa de rotação de pessoal e, por isso, não podem desempenhar cabalmente o seu papel como intervenientes chaves naquele processo. Os meios financeiros para os custos inerentes do sistema de participação completamente dependentes do projecto.

A sustentabilidade do que tiver sido alcançado até então não está garantida. Antes pelo contrário, os resultados alcançados pelo projecto até então devem ser considerados como bastante frágeis. Isto é especialmente verdade em relação a três áreas:

- 1) a participação da população no processo de planificação, isto é, o ponto central do sistema de planificação que se pretende introduzir,
- 2) as finanças distritais,
- 3) as equipas técnicas ao nível provincial e distrital.

5.4.1. Falta de sustentabilidade do modelo de participação

A análise 'Até que ponto a participação é eficaz', apresentada no ponto 5.1, deu já as primeiras indicações seguintes: A participação duradoura de toda a população no terreno bem como de representantes nos diferentes comités de planificação e tomada de decisão como Fóruns, CCPAs e CCDs, tem tido um êxito relativo nas áreas onde as ONGs providenciaram formação à população sobre certas formas de lobby colectivo. Nos locais onde a população não tem nenhuma experiência com soluções voluntárias e colectivas aos problemas comuns, as Equipas Técnicas Distritais - ETDs e os representantes governamentais, tais como Administradores Distritais, Chefes de Posto Administrativo e mesmo os recém-chegados Presidentes da Localidade enfrentam grandes dificuldades na mobilização da população de uma forma significativa e **sustentável**. Isto aplica-se mesmo quando os líderes tradicionais, as chamadas autoridades comunitárias, cooperam com as autoridades do Estado.

Mas a cooperação com as ONGs não deve ser tomada pela certa. As ONGs, como a sua denominação claramente indica, não são parte do governo. Elas adoptam uma lógica diferente de acção e têm outros horizontes de planificação diferentes dos do Governo. Este não pode sempre se apoiar nelas como instituições de mobilização e aprendizagem. Sem falar do facto de que o alcance das ONGs não pode cobrir todo o território ou a população inteira. O uso de ONGs no sistema de planificação participativa só pode ser considerado uma ajuda temporária. A longo prazo, o Governo deve

sozinho ser capaz de motivar a população e os seus representantes a cooperarem até aos níveis mais baixos. A questão prevalece: como?

A análise 'Até que ponto a participação é eficaz', apresentada no ponto 5.1, demonstrou claramente que o interesse da população bem como dos representantes governamentais nos distritos na planificação participativa depende em larga medida de haver ou não resultados concretos. Em locais onde, apesar de um elevado nível de interesse no desenvolvimento de planos distritais a longo prazo, e apesar da cooperação na planificação anual, nenhuma nova escola primária foi construída, a ponte não foi reparada e o abastecimento de água potável não foi melhorado, o interesse diminuiu rapidamente. A condição principal para envolver e manter o interesse da população é a provisão de meios financeiros adequados para dar uma resposta cabal à procura e às expectativas.

5.4.2 Insuficiência de meios financeiros

Cinquenta por cento do orçamento moçambicano ainda depende de transferências financeiras estrangeiras (subvenções externas e empréstimos de doadores). Nos próximos anos, aqui não haverá nenhum meio substancial no orçamento para as transferências às províncias ou distritos. Os fundos existentes decorrentes da arrecadação dos impostos estão comprometidos como resultado das obrigações de cofinanciamento do Governo para projectos de grande magnitude do Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Banco Africano de Desenvolvimento, etc. (D.Lambo 24/09/2004).

Conforme mencionado na secção 5.2 'Inovações na Administração Financeira Pública', os Fundos Distritais de Desenvolvimento (FDDs), especialmente, instituídos como parte do plano de desenvolvimento distrital para financiar os projectos prioritizados nos processos de planificação participativa foram integralmente financiados pelos doadores. Os orçamentos distritais planificados para 2005 nos 18 distritos de Nampula serão também financiados em 40% pelos doadores⁴⁵. Com este nível de dependência no financiamento dos doadores, será difícil, se não impossível, alcançar a sustentabilidade.

Além disso, os meios disponíveis são bastante modestos, por exemplo, 15.680 MZM = 0,72 USD por habitante, em Nampula, em 2005. Não há dúvida que, nos próximos anos, não haverá nenhum aumento substancial nas transferências financeiras para os distritos. A possível, mas improvável, integração dos fundos provenientes dos ministérios sectoriais aos futuros orçamentos distritais não iriam, de qualquer forma, aumentar o volume dos fundos disponíveis, visto que iria simplesmente representar um aprovisionamento das dotações orçamentais. Este aspecto foi discutido na secção 5.2 'Inovações na Administração Financeira Pública ao Nível Distrital'.

Os sistemas de planificação participativa têm uma tendência inerente de equilibrar as alocações dos recursos disponíveis e dos projectos locais financiados devido ao seu carácter democrático. Isto gera um impacto limitado por causa da dispersão das alocações limitadas. Se se tentar melhorar o impacto numa parte do distrito através da concentração nos *clusters* locais de investimento, outras localidades receberão pouco ou nada. Isto poderia muito bem funcionar durante algum tempo, com muita justificação e persuasão, como parte de um processo de planificação. A uma dada altura, porém, a

⁴⁵ Cf. Componente de Nampula do PPF: Finanças Distritais, (Nampula) 2004

população negligenciada e os seus representantes perderiam interesse na planificação. Enquanto os meios disponíveis forem sempre exíguos e as prioridades e decisões locais conduzirem necessariamente a preferências e desvantagens, o sistema de planificação participativa dependente de participação voluntária não terá nenhuma sustentabilidade. Neste contexto, é difícil prever o momento em que mais ou menos todos os participantes sentirão que os seus interesses estão a ser suficientemente levados em conta. Conforme a experiência do Distrito de Angoche demonstra, a falta de interesse por parte de uma secção da população foi “pré-programada” por causa da actual insuficiência de recursos que levou à decisão de se concentrar o investimento em outras áreas do distrito.

Um outro aspecto é que o modelo de participação é baseado no trabalho voluntário sem qualquer provisão de despesas. Tomando em consideração que as instituições participantes como os Conselhos Consultivos ao Nível Distrital ou ao Nível de Posto Administrativo são uma espécie de parlamento, haverá cedo ou tarde necessidade de uma provisão de despesas para reuniões, etc. A primeira indicação disso foi aquando da dos membros da MTE. Será difícil explicar por é que, por exemplo, os representantes eleitos das assembleias municipais recebem um subsídio de participação nos municípios, enquanto que os delegados nos CCDs ou CCPAs não recebem nada. Os custos necessários não têm, portanto, que ser estimados hoje. A questão que será em breve levantada será: quem pagará os enormes custos inerentes ao funcionamento de todo o sistema.

5.4.3 Equipas técnicas ao nível provincial e distrital

As equipas técnicas provinciais e distritais, as ETP/EPAP e as ETDs, são equipas multidisciplinares. Os seus membros são funcionários provenientes de vários sectores. Esta é a forma como o conhecimento especializado dos diferentes sectores é canalizado para a equipa e a solução multidisciplinar aos problemas deve ser assegurada com a participação de todos os sectores. Além disso, através do princípio de delegação, a informação sobre a planificação participativa ao nível distrital deve ser canalizada de volta aos sectores correspondentes e, assim, estes estão também integrados em todo o processo.

As equipas técnicas ao nível provincial têm que, primeiramente, apoiar as equipas nos distritos que são tecnicamente responsáveis pelo processo de planificação distrital. Elas preparam todo o processo de planificação em cada dimensão técnica e assessoram a administração distrital antes e durante as reuniões dos IPPCs. Além disso, na prática muitas vezes elas ajudam a mobilizar a população ou os seus representantes para participarem nas reuniões de planificação, embora os representantes do governo distrital sejam formalmente responsáveis por isso. Por outras palavras, todo o sistema de planificação participativa não funcionaria sem as equipas técnicas.

Surpreendentemente, estas equipas são ainda puramente ad hoc. O Plano Distrital de Desenvolvimento-Orientações para Elaboração e Implementação⁴⁶ de 1998, fazem menção destas equipas mas não lhes confere mais do que o carácter de ad hoc (vide a Secção 2.2).

⁴⁶ Cf. MAE/MPF, Plano Distrital de Desenvolvimento, Maputo, 1998.

Mas na prática, tornou-se óbvio que elas não são comités *ad hoc* que só assumem uma tarefa específica durante um determinado tempo, por exemplo, a elaboração do PDD. Antes pelo contrário, todo o sistema de planificação participativa é concebido numa perspectiva a longo prazo. Os PDDs são operacionalizados anualmente em planos anuais com um orçamento anual que conduz a projectos locais concretos. Por conseguinte, há necessidade de uma entidade permanente de planificação. É por isso que as equipas técnicas se tornaram uma instituição permanente sem, no entanto, serem reconhecidas como tal e sem ter qualquer estatuto oficial. Mas isto acarreta sérias consequências.

A primeira consequência é que os seus custos de funcionamento não são suficientemente orçamentados no orçamento provincial. Ao invés, o seu funcionamento depende em larga medida dos recursos do projecto do PPF. Esta não é uma duradoura. Não existe nenhuma estratégia clara com vista a suprimir esta dependência a médio prazo.

A segunda consequência é que a equipa é propensa a uma grande flutuação porque os seus membros são provenientes de sectores diferentes. Se por qualquer razão, o sector quiser deslocar um funcionário enquanto este é membro da equipa técnica, o facto de que a equipa técnica perderá a perícia deste funcionário não tomada em consideração. Por isso, o projecto viu-se forçado a continuar a providenciar formação a novos membros de equipas técnicas, sem nenhuma perspectiva de as equipas virem a se estabilizar (D. Lambo 24/09/2004).

A terceira consequência é que membros de equipas delegados sentem-se vinculados aos sectores que os destacaram. Isto aplica-se mesmo quando passam a maior parte do seu horário de trabalho nas responsabilidades das equipas técnicas. Esta lealdade difusa é ainda exacerbada pelas condições impróprias de trabalho em que as equipas têm que trabalhar para alcançar bons resultados. A transformação das equipas técnicas em unidades de planificação permanentes que, a longo prazo, serão integradas na administração distrital poderia ser uma solução a este problema. Ao fazer isso, será importante que a função multidisciplinar das equipas seja mantida e que o seu auto-isolamento tecnocrático da população seja evitado. Concomitantemente, isto poderia proporcionar a base para a criação de uma carreira específica de 'planificador distrital' ou algo semelhante. Se, futuramente, for imposta a planificação participativa em todo o país, então, tais mudanças de longo alcance requererão medidas desta natureza. A longo prazo, o país não pode ser governado eficientemente com comités e membros delegados *ad hoc*, nem mesmo ao nível distrital.

5.4.4. A sustentabilidade ainda não foi alcançada

A análise até agora demonstra claramente que as várias dimensões desta questão foram subestimadas por aqueles que são responsáveis pelo projecto. Isto é verdade não só em relação ao UNCDF e ao PNUD como doadores, mas também em relação às instituições do Governo. Na abordagem da questão de sustentabilidade no passado, concentrou-se a atenção fundamentalmente no processo. Os manuais, as directrizes, as orientações, etc. é que proporcionariam a sustentabilidade. A preocupação central era em relação à qualidade do processo e o produto final, o plano. A capacidade permanente de mobilizar toda a população e os seus representantes eleitos assim como a vontade da população em participar era tomada pela certa. Por exemplo, até agora, ainda não foi abordada a questão de se o processo de planificação participativa que tem

que ser ajustado ao ciclo rígido do processo orçamental de 2005 será compatível com o ritmo da campanha agrícola (tendo em conta que 90% da população camponesa nos distritos pratica a agricultura).

Similarmente, os custos inerentes ao funcionamento de um tal sistema de planificação ainda não foram considerados. Até agora, o projecto tem coberto os custos em grande medida, mas um dia não haverá nenhum projecto e quem cobrirá então os custos correntes, as substituições e a formação adicional necessária das ETDs, por exemplo⁴⁷?

A questão da adequação dos recursos financeiros para os projectos locais, isto é, para os dos resultados mais decisivos de todo o exercício na óptica da população foi também subestimada. No entanto, só se a população realizar uma correlação directa entre os seus esforços no processo de planificação⁴⁸ e o melhoramento substancial nas suas condições de vida é que participará no sistema de planificação participativa numa base sustentável.

Nestas circunstâncias, a questão de uma estratégia de saída não se levanta (ainda). Relativamente a Cabo Delgado, seria uma grande falha planificar já uma saída agora. Todas as pessoas envolvidas devem-se preparar para um compromisso mais longo de pelo menos dois períodos de apoio. Do mesmo modo, a importância de se manter a componente central de coordenação não devia constituir nem sequer ser uma questão para discussão com um projecto tão complexo.

Relativamente a Nampula, actualmente na sua segunda fase, há necessidade de, pelo menos, mais uma fase. Nesta próxima fase, será importante que o governo reforce o seu compromisso financeiro. Ao elevado grau de apropriação da implementação do projecto deve, futuramente, corresponder um grau idêntico de compromisso financeiro. Os custos inerentes aos sistemas de planificação participativa devem ser gradualmente transferidos para o Governo; do mesmo modo, o volume dos recursos de investimento necessitarão também de um aumento substancial. Estes são os problemas críticos: todos os demais problemas podem ser resolvidos.

⁴⁷ Nas duas componentes do projecto, os custos inerentes ao processo de planificação estão a ser pagos fora do orçamento. A Componente de Cabo Delgado tenta lidar com este problema no âmbito do termo Apoio Provincial ao Centro de Custos e Centro de Custos Distrital; Cf. PPFD Cabo Delgado, Planificação e Finanças Distritais, PPP 2004, Diagrama 25 e também Cabo Delgado, Análise de Custos da Elaboração do Plano Distrital de Desenvolvimento, (Pemba)

⁴⁸ Efectivamente, é um esforço caminhar 50 quilómetros para uma reunião de planificação, debater questões durante um dia inteiro e depois caminhar 50 quilómetros de regresso a casa.

5.5 Resultado 5: Género como uma questão transversal: mecanismos institucionais para a integração da igualdade do género

Definição do Resultado 5:

As questões de género e dos grupos vulneráveis efectivamente integradas nos processos de desenvolvimento e governação local.

Resultado 5:

Realizações:

Alguma formação de género realizada e algum material de género relevante elaborado e distribuído às equipas técnicas ao nível provincial e distrital.

Constrangimentos:

O posto de assessor de género na Província de Nampula está vago há 1 ano. Por isso, nenhum contributo à Província de Cabo Delgado. Ausência de uma estratégia de género explícita, tratando o género como uma questão transversal. Isto aplica-se também aos grupos vulneráveis, que na política quotidiana do programa parecem ter sido completamente eclipsados.

5.5.1 Porquê a preocupação com a igualdade de género? – os objectivos do projecto e o género

O objectivo a longo prazo é contribuir para a redução da pobreza através de governação local melhorada nos distritos rurais das províncias de Nampula e Cabo Delgado. É sabido que a pobreza afecta os homens e as mulheres diferentemente. Por isso, qualquer esforço tendente à redução da pobreza deve abordar os inúmeros factores que tornam especialmente difícil que as mulheres superem a pobreza. Um dos factores é o facto de que, tipicamente, as mulheres não participam tanto como os homens na tomada de decisão pública e nos processos de governação local. Por isso, a avaliação ficou preocupada com o nível inadequado da participação da mulher nestes processos, e as formas através das quais o projecto pode apoiar a participação da mulher tanto em função de número das mulheres que participam como em função da qualidade da sua participação. Esta questão foi abordada na secção sobre participação.

O objectivo imediato é aumentar o acesso das comunidades locais à infra-estrutura básica e serviços públicos. A preocupação em relação ao género é que as mulheres podem não ser capazes de se envolverem totalmente nos processos de planificação participativa distrital. Consequentemente, há o risco de que os planos distritais possam não abordar suficientemente as prioridades identificadas pelas mulheres ou que a infra-estrutura providenciada não atenda de forma integral às preocupações específicas da mulher. Esta questão foi abordada na secção sobre infra-estrutura.

A fusão do presente projecto com o MOZ/01/001 (PNUD) criou um outro objectivo imediato, que é o reforço da capacidade da DNPO para contribuir uma estratégia nacional de descentralização e responder às prioridades à medida que são identificadas pela comunidade, tanto homens como mulheres. A questão de género a ser abordada nesta secção é até que ponto a DNPO foi capaz de instituir mecanismos através dos quais possa integrar sistematicamente as questões de género nas actividades do projecto. A integração de género requer o estabelecimento de um quadro de política descrevendo os objectivos de género a serem realizados em todo o programa, mecanismos institucionais para assegurar que esses compromissos sejam implementados e monitorizados e a disponibilidade de pessoal com habilidades de género. Cada um destes três elementos é discutido a seguir.

5.5.2 Existe compromisso para a promoção da igualdade de género? – Necessidade de definição de metas de género comuns e acordadas

O pessoal do projecto concorda que o género é relevante para a implementação bem sucedida das actividades do projecto e amiúde exprimiram que estavam interessados na promoção da igualdade do género. Por exemplo, em Cabo Delgado, o membro de pessoal responsável pelo Género e Participação manifestou uma preocupação com o reduzido número de mulheres que participam nos CCs, o que levou a que fosse realizada formação de género para o EPAP e os parceiros do projecto. Outro exemplo é apresentado pelo Assessor Técnico em Nampula que indicou que o projecto certamente considerará a introdução de técnicas de orçamentação de género ('Orçamento da Mulher') na condição de que o projecto adquira a capacidade interna suficiente para apoiar e monitorizar estas técnicas.

Embora o pessoal do projecto, de um modo geral, tenha noções básicas sobre 'género', o conceito da 'igualdade de género' ainda significa coisas diferentes a diferentes pessoas. Em discussões com o pessoal do programa, a equipa de avaliação constatou que vários membros de pessoal tinham diferentes definições e interpretações de como a igualdade de género podia ser relevante para os objectivos do projecto e implementação de actividades específicas. Isto pode ser uma reflexão da natureza geral de formação de género que receberam (isto é, a formação centrou-se mais na sensibilização e análise de género mas dedicou pouca atenção à planificação na óptica de género e elaboração do orçamento de género).

Também é provável que tenha relação com a concepção geral do projecto e a forma como o género foi integrado no quadro lógico. O documento do projecto especifica explicitamente uma série de 'actividades de género' no Resultado 5, mas estas foram formuladas de tal modo que parecem ser a única responsabilidade dos membros da equipa que são responsáveis pelo Género e Participação e, no quadro lógico, não estão relacionadas com os objectivos gerais do projecto. Por outras palavras, o 'género' parece existir num universo paralelo chamado 'Resultado 5', ao invés de estar também integrado nos outros resultados. Consequentemente, a igualdade do género é na maior parte dos casos tratada de uma forma ad hoc e só nos casos mais óbvios (por exemplo, o número reduzido de mulheres que participam nos vários fóruns de tomada de decisão e planificação ao nível local).

Isto é ainda reforçado pelo facto de que, tanto quanto a equipa de avaliação sabe, o 'universo paralelo' não foi inquirida por nenhuma das partes interessadas potenciais (a equipa do projecto em Maputo, o PNUD/UNCDF e os doadores, comités directivos ao nível provincial). A ausência de consenso em relação à igualdade de género dentro do projecto implica que não existe nenhuma base de definição dos mecanismos para fazer com que as equipas provinciais sejam responsáveis pela promoção da igualdade de género.

A avaliação, por isso, sugere que o projecto empreenda uma reflexão interna para conseguir uma definição comum de objectivos de género como uma questão que corta cruz e conseguir um acordo comum sobre qualquer objectivo de género que será identificado. O resultado deste exercício deve ser um breve certificado que estrutura os pontos de género do projecto, que podem ser anexados à estrutura lógica, e um consenso sobre a definição operacional do género. É esperado que esta visão comum

constituirá um ponto de partida útil a assuntos de operacionalize com a igualdade de género em uma maneira coerente e sistemática.

5.5.3 Como operacionalizar e quem fará o quê? – Apoio técnico e planos de formação de género

O pessoal de projecto realçou que a operacionalização da 'igualdade de género' não será fácil, desde que as estratégias têm de ser baseadas nas características específicas de relações de género dentro de uma sociedade dada. Em Nampula e Cabo Delgado relações de género são incorporados na cultura Macua. Os estudos demonstram que, embora a cultura Macua seja caracterizada por sistemas de descendência matrilinear, em que as mulheres têm um certo grau da autonomia, controlo dos bens e poder de tomada de decisão, esta sociedade está em fluxo e a influência crescente da administração estatal moderna resultou numa tendência de exclusão das mulheres dos fóruns de tomada de decisão públicos⁴⁹.

Parece haver um consenso entre os membros da equipa do projecto, em particular, em Nampula, de que as medidas práticas para aumentar a participação da mulher eram aceitáveis e que serão implementadas, contanto que não criem relações de concorrência entre homens e mulheres nas comunidades ou mesmo ignorar a forma como as mulheres já exercem o poder na tomada de decisão. Portanto, eles pensam que as estratégias de género devem ser baseadas numa compreensão objectiva e detalhada do contexto cultural local. O pessoal reconhece a necessidade de um estudo sistemático da natureza exacta e complexidade das actuais relações de género nos diferentes distritos. Este estudo ajudará a identificar as questões específicas de igualdade de género em relação às intervenções específicas do programa. A equipa de avaliação constatou que a Embaixada Real da Holanda elaborou um perfil de género exaustivo da província de Nampula, em 1998, que seria um ponto de partida muito útil.

A criação do Posto da Assessor Técnico de Participação e Género foi o resultado das recomendações da avaliação da primeira fase³⁵. Foi devidamente recrutado um candidato, que está baseado em Nampula, mas os resultados não têm sido satisfatórios e, em finais de 2003, ela demitiu-se. O posto ainda não foi preenchido. A ausência de um Assessor Técnico significa que o programa ainda não definiu uma estratégia de abordagem às questões de género potenciais e à integração da igualdade do género, embora alguns esforços estejam a ser envidados para a abordagem do género pelo Técnico de Género e Participação, em Nampula, e membro da equipa responsável pelo Género e Participação em Cabo Delgado.

Face ao facto de que os membros da equipa do projecto exprimiram um ponto de vista forte de que tal estratégia teria de ser baseada em informação antropológica exacta do sistema de valores sociais e da actual divisão de trabalho baseada no género, a equipa de avaliação considera que o futuro Assessor Técnico de Género e Participação deve possuir experiência comprovada de trabalho de campo em Nampula e/ou Cabo Delgado. Outras habilidades críticas incluem a planificação de género e a definição de

⁴⁹ Embaixada Real dos Países Baixos (ed.), Perfil do Género, Nampula, Maputo, 1998

⁵⁰ A avaliação da primeira fase do programa recomendou que fosse recrutado um especialista em participação e igualdade de género para resilver a questão do número reduzido de mulheres que participam nos processos de planificação de desenvolvimento. Foi recrutado um Assessor Técnico a tempo integral, em 2001, para providenciar apoio técnico à Participação e Género e assegurar que o género seja integrado.

indicadores (especialmente, indicadores qualitativos e de impacto). A avaliação reconhece que, quando o Assessor Técnico de Participação e Género é integrado, restará pouco tempo antes do actual projecto chegar ao fim, em 2006. Será importante designar alguém que será capaz de seleccionar as áreas mais estratégicas de intervenção.

Até a altura em que um candidato apropriado seja identificado, haverá necessidade de apoio técnico de retaguarda adicional e de apoio técnico para as equipas provinciais. A equipa de Nampula não solicitou nenhum apoio técnico adicional da componente central em Maputo. Isto é fundamentalmente devido ao facto de que as equipas do projecto em Nampula e Cabo Delgado não definiram outras formas de apoio necessário além do recrutamento de um assessor técnico. A equipa de avaliação constatou que, desde 2004, a equipa do projecto em Maputo estabeleceu contactos profícuos com o Ponto Focal de Género/Assessora de Género do PNUD. A avaliação, assim, sugere que o Ponto Focal de Género/Assessora de Género do PNUD seja convidada para dar o seu contributo técnico como parte das suas funções gerais de apoio às abordagens de género nos programas e projectos do PNUD.

O pessoal de projecto manifestou a preocupação de que a promoção da participação feminina só será significativa se as mulheres também tiverem a oportunidade de estarem integralmente envolvidas nesses processos. Embora a equipa de avaliação concorde plenamente com a necessidade de se evitar a participação simbólica sem nenhum significado, também acha que mais poderia ser feito no sentido de criar um ambiente que estimule a participar activa da mulher (vide a *Nota sobre a Participação da Mulher*). Segundo os dados Nampula, no período 1998 – 2003, o número de homens que participam aumentou significativamente ao passo que o número de mulheres só aumentou ligeiramente (a participação masculina aumentou de cerca de 7.000 para cerca de 15.000 comparada com a taxa de participação feminina, que aumentou de cerca de 4.000 para 5.000 - claramente, as estratégias actualmente usadas para visar cidadãos não incluem mecanismos dirigidos especificamente às mulheres).

O apoio para a criação de um ambiente conducente pode tomar a forma de apoio no desenvolvimento de um módulo de formação para os administradores distritais, Chefes de Posto, Presidentes de Localidade, Secretários de Bairro e líderes comunitários; a formação visa alcançar dois objectivos. Primeiro, deve ajudar a elevar a sua consciência quanto à relevância da igualdade de género ao desenvolvimento sustentável (isto é, clarificar a necessidade de abordagem das causas específicas e dos efeitos da pobreza da mulher bem como da pobreza masculina e identificação das barreiras baseadas no género que as mulheres enfrentam na luta contra a pobreza). Segundo, deve também dotá-los com habilidades relacionadas com a promoção da participação da mulher (isto é, habilidades de mobilização comunitária, advocacia, encorajar homens e mulheres para participarem e exprimirem as suas opiniões).

É verdade que foram levadas a cabo muitas acções de 'formação de liderança' no passado, mas parece que ninguém focalizou no género, isto é, na clarificação da razão porque os líderes devem envolver as mulheres nos processos públicos de tomada de decisão. Visto que o grupo alvo representa até à data um vasto número de pessoas em 18 distritos em Nampula e 3 em Cabo Delgado, sugere-se que seja organizado um curso de Formação de Formadores para um grupo de pessoas chaves (a serem identificadas pelo Governo Distrital) que então formarão os outros, incluindo os líderes comunitários.

A equipa técnica ao nível central identificou a necessidade de se incluir estratégias de desenvolvimento rural na planificação distrital. A avaliação concorda com esta sugestão da equipa técnica em Maputo, de que é necessário levar a cabo um estudo sobre as estratégias de sobrevivência da mulher num futuro próximo.

Os Técnicos de Participação e Género baseados em Nampula e Cabo Delgado participaram em vários cursos de formação em que o género mereceu destaque, mas não houve nenhum plano de formação com vista a equipar os membros do pessoal com habilidades específicas na área de planificação de género, monitorização de género e desenvolvimento de indicadores de género e orçamentação de género. As equipas técnicas distritais também não receberam qualquer formação na planificação de género e na sua monitorização. A avaliação, por conseguinte, sugere que estes sejam incorporados no actual programa de formação.

E avaliação soube da existência, em Nampula, de vários materiais de informação relativa à igualdade de género e desenvolvimento comunitário. Por exemplo, os materiais de sensibilização sobre a igualdade de género foram desenvolvidos pela Direcção Provincial da Educação, Núcleo Provincial de HIV/SIDA e ONGs como Fórum Terra, ADPP, etc. A vantagem destes materiais é que foram adaptados ao contexto local e são, assim, adequados à complexidade social de Nampula. Propõe-se que o projecto estabeleça um acordo com os proprietários destes materiais com a finalidade de obter a autorização para usá-los. Isto requererá, em dúvida, uma estratégia de distribuição. Neste sentido, sugere-se que os materiais sejam usados na formação de formadores e que seja providenciada formação às equipas técnicas para poderem usá-los na comunidade e em todas as fases dos processos.

5.5.4 Mecanismos institucionais de monitorização da implementação e ligações com os compromissos de género assumidos pelo Governo

De um modo geral, parece haver comunicação limitada entre o nível central e a componente de Nampula em relação às questões de género. Isto é devido ao facto de os sistemas internos de avaliação e monitorização não incluírem indicadores específicos para avaliar até que ponto os planos de desenvolvimento local estão, efectivamente, abordam as questões da mulher (indicadores de impacto). O único indicador usado é o de processo, o número de mulheres que participam nos processos de planificação de desenvolvimento local. Por conseguinte, sugere-se que seja elaborada uma lista de verificação de género que contenha os dados necessários para a identificação de indicadores de impacto. Isto deve ser levado a cabo pelo Assessor de Participação e Género, em colaboração com o oficial de Avaliação e Monitorização.

Uma análise dos vários instrumentos de prestação de contas revela que o género não é um aspecto referido sistematicamente. De facto, quase nunca é mencionado e, presentemente, o formato de prestação de relatórios não permite o rastreio do progresso em relação às questões de género durante períodos consecutivos de tempo. A avaliação soube que, embora o actual sistema de MIS requeira dados desagregados por sexo, raramente estes dados são registados no sistema MIS, pois, raramente os distritos enviam este tipo de dados ao nível central.

A fim de assegurar a sustentabilidade, é necessário harmonizar os esforços do projecto na área de género com os esforços do governo visando a promoção da igualdade de

género. Ao ratificar os vários instrumentos e protocolos internacionais (por exemplo, a Declaração de Beijing, CEDAW, Declaração da SADC sobre Género), o Governo de Moçambique assumiu o compromisso de prosseguir e alcançar a meta da igualdade de género e a integrar a componente de género em todos os seus programas. O Governo também instituiu um mecanismo nacional para assegurar que o género seja integrado em todos os sectores (isto é, uma plataforma intersectorial que consiste de dois pontos focais de género em cada Ministério outrora conhecida como *Grupo Operativo* e posteriormente designada por *Conselho Nacional para o Avanço da Mulher*). Contudo, a Política Nacional de Género só recentemente foi submetida ao Conselho de Ministros para aprovação, em 2004.

Os parceiros principais do governo na área da igualdade de género são os Núcleos Provinciais e as Direcções Provinciais da Mulher e Coordenação da Acção Social (DPMCAS) e as Direcções Distritais da Mulher e Coordenação da Acção Social (DDMCAS). Embora, em muitas províncias, os *Grupos Operativos/Núcleos Provinciais do Conselho para o Avanço da Mulher* não tenham recursos suficientes e são débeis, eles ainda constituem um fórum útil de coordenação das questões de género nos diferentes sectores e direcções provinciais.

A avaliação constatou que não havia nenhum representante da DPPF ligado ao projecto em Nampula que participasse nas reuniões do Núcleo Provincial. A fim de assegurar a coordenação com o Núcleo Provincial, que é presidido pela DPMCAS, recomenda-se que seja designado um homólogo do projecto para participar nas reuniões dos Núcleo Provincial. Também recomenda-se que o papel da DDMCAS em relação aos processos de planificação distrital seja avaliado com mais detalhe, com vista ao seu envolvimento pleno nos processos. A representação da DPPF no Núcleo Provincial também permitirá coordenar com o Núcleo das ONGs activas na área do Género em Nampula (NUGEMA). Os membros do NUGEMA exercem actividade em vários distritos e podem ser parceiros estratégicos na promoção da participação da mulher. Em Cabo Delgado, porém, existem ligações institucionais significativas entre as actividades do projecto e a DPMCAS. Esta última tendo endereçado correspondência ao Governador Provincial a solicitar que seja autorizada a participar na iniciativa do projecto, em resultado do que um dos funcionários da DPMCAS é agora membro do EPAP.

5.6. Resultado 6 – Inovações fora das actividades centrais do projecto?

Definição do Resultado 6:

Inovações tais como desenvolvimento económico local, gestão dos recursos naturais e planificação integrada município-distrito incorporadas na metodologia de planificação descentralizada.

Resultado 6:

Realizações:

Consciência cada vez maior entre o pessoal do projecto da necessidade de inclusão de questões de desenvolvimento local especificamente na metodologia de planificação descentralizada, levantadas pelas comunidades, que priorizam cada vez mais infra-estruturas e actividades económicas.

Constrangimentos:

Falta de conhecimentos ou capacidade específica entre o pessoal do projecto na área de desenvolvimento económico local ou gestão de recursos naturais, que são ambas áreas especializadas. A planificação município-distrito integrada parece ser uma "batata quente política" que ninguém quer tocar.

5.6.1 Integração do desenvolvimento económico local e da gestão dos recursos naturais num projecto de reforma de governação?

A introdução da planificação participativa descentralizada, financiamento distrital e de inovações gerais na gestão pública, especialmente, ao nível distrital constituem sem dúvida a actividade central do projecto. O Objectivo Imediato do projecto está claramente definido:

“Aumentar o acesso pelas comunidades locais à infra-estrutura básica e serviços públicos através de formas sustentáveis e replicáveis de **planificação participativa descentralizada, orçamentação, financiamento e gestão pública.**”

Esta actividade central é considerada uma condição necessária para o melhoramento da provisão de infra-estrutura básica e serviços **públicos**. Neste contexto, é difícil compreender porquê se espera inovações em áreas tão distintas da actividade central como desenvolvimento económico e gestão dos recursos naturais.

É ainda mais espantoso considerando que não existe nenhuma capacidade especial nestas áreas nem foram planificadas em termos de pessoal das duas componentes provinciais. Pelo contrário, as listas de pessoal em Nampula e Cabo Delgado reflectem precisamente as áreas centrais de actividade indicadas do projecto. (vide 4.3.1 'Provisão de Insumos').

Igualmente espantoso é a mistura de indicadores para o Resultado 6⁵¹. Os indicadores para a área de desenvolvimento económico local sejam combinados com os da área de gestão dos recursos (só Nampula) e de HIV/SIDA. Não há nenhuma coerência interna, lógica ou sinergia entre os tópicos neste resultado. É compreensível, portanto, que até à

⁵¹ Cf. PPFDF Componente de Cabo Delgado, Quadro Lógico Integrado – Esboço de Actividades e Sub-actividades, Versão 1.6. Definitiva, (Pemba) o. J.; PPFDF nível central Objectivos componentes, de Projecto, Produções e Códigos, (Maputo 2004)

data as actividades do projecto na área de desenvolvimento económico local e gestão dos recursos naturais tenham sido modestas⁵².

Durante a avaliação, os membros da MTE foram informados de que, ao longo do tempo, as iniciativas de desenvolvimento económico local têm sido cada vez mais priorizadas no processo de planificação participativa. Isto teve lugar num quadro da cooperação dos PDDs, bem como durante a operacionalização anual dos PDDs. Isto aponta para uma mudança progressiva na avaliação que as populações fazem das suas prioridades. Esta tendência força o projecto a repensar e decidir como se definir e, conseqüentemente, como definir a sua actividade central.

Na óptica da equipa de MTE, o objectivo do projecto não é apoiar o desenvolvimento económico local ou a gestão dos recursos naturais. Mas sim, um projecto que visa estabelecer de um novo e inovador sistema de governação, de planificação distrital descentralizada e participativa e de um sistema de finanças distritais correspondente. O estabelecimento de um novo sistema de governação é visto como um processo de aprendizagem a longo prazo, que é acompanhado e tem o apoio do projecto. A infra-estrutura básica e os serviços públicos são definidos como sendo os resultados materiais mais importantes deste processo de aprendizagem no interesse do participante mais importante neste empreendimento, a população ou as comunidades. A infra-estrutura básica - por exemplo, estradas ou mercados públicos - pode de facto ser considerada como facilitadora do desenvolvimento económico local. As escolas e os postos de saúde certamente não pertencem a esta categoria. No máximo, estes facilitam o desenvolvimento económico local de forma indirecta. Se o apoio às cooperativas, armazéns ou ao comércio forem cada vez mais priorizados no processo de planificação, existem dois possíveis cursos de acção:

O projecto responde a estas prioridades, o que é dizer, financia-os com os recursos do FDD e, desse modo, muda o seu carácter ou explicitamente delega a resposta a estas prioridades a outros projectos, programas, doadores ou ao Governo. No interesse de se focalizar nos objectivos centrais do projecto, a equipa de MTE opta pela última abordagem. Contudo, está plenamente ciente de que os projectos financiados pelo FDD, tais como a construção de estradas ou o melhoramento da colecta de taxas e licenças pelas Administrações Distritais, têm conseqüências directas na economia local. As actividades e os indicadores reflectidos no Resultado 6 devem este objectivo em vista.

5.6.2 Questão de planificação integrada distrito-autarquial local

Uma inovação muito diferente – e que, do ponto de vista da equipa de MTE – é requerida com urgência é a planificação integrada dos distritos e das autarquias locais circunvizinhas. Sabe-se que existem oito casos desta vizinhança em Nampula e Cabo Delgado. Até à data, não houve nenhuma tentativa de se integrar a planificação distrital participativa nos distritos com a planificação nos municípios e vilas circunvizinhas. Do mesmo modo, não houve nenhuma tentativa de se introduzir uma planificação participativa que integrasse toda a população nas autarquias locais, em Nampula e Cabo Delgado, que seja comparável à planificação distrital.

⁵² Cf. MPF/DNPO, Relatório fazem 1 ° Semestre, 2004, Maputo, 7/2004, p.13

Existem várias razões para isso. Uma é de natureza estrutural. As cidades e as vilas auto-governadas em Moçambique são baseadas num modelo de democracia representativa, cujos participantes chave são, por um lado, o Presidente do Conselho Municipal eleito, que nomeia os membros do governo municipal e, por outro lado, a Assembleia Municipal que delibera sobre as decisões mais importantes da política local. O modelo de democracia representativa das cidades e vilas e o sistema de planificação participativa nos distritos de Nampula e Cabo Delgado não são necessariamente mutuamente exclusivas. No entanto, até à data, não houve nenhuma tentativa de se estabelecer um mecanismo de funcionamento que ligasse os dois modelos.

Outra razão estrutural que até então tem impedido a introdução da abordagem participativa e integrada à planificação distrito-autarquia local é o facto das cidades e vilas serem efectivamente autónomas em questões de planificação. Os ministérios que apoiam o modelo de participação descentralizada nos distritos – MPF e MAE – não têm nenhum meio legal para impor um processo de planificação comparável com o dos distritos ao nível das autarquias locais, nem podem forçá-los a coordenar a planificação com os distritos vizinhos (J. Guambe, 15/10/2004).

Uma razão adicional é de natureza política. Depois das últimas eleições autárquicas, em 2003, a RENAMO, então partido da oposição, ganhou em 4 das 8 autarquias locais das duas províncias do projecto. Nomeou o Presidente do Conselho Municipal e detém a maioria na Assembleia Municipal. No entanto, os administradores distritais dos distritos vizinhos são representantes do governo central, que é constituído pela FRELIMO desde a independência, em 1975. Alguns administradores de distritos vizinhos das autarquias locais enfatizam que não existe nenhum problema nas relações com o município correspondente e seus representantes. O Administrador Distrital de Angoche afirmou que, antes pelo contrário, o Presidente do Conselho Municipal de Angoche e outros representantes eram sempre convidados às reuniões dos Conselhos de Desenvolvimento Distrital – CCD (I. Barraca, 01/10/2004). Todavia, aquando da visita a Angoche outras fontes indicaram que, na melhor das hipóteses, prevalecia uma “paz fria” entre o município e o distrito, o que, considerando a história recente de Moçambique, parece ser um avanço.

No entanto, existem boas razões para cooperação entre as autarquias locais e os distritos e coordenarem os seus mecanismos de planificação. Os distritos, por exemplo, são responsáveis pela construção das escolas secundárias. Estas estão na sua maioria localizadas nas cidades e vilas, isto é, dentro do território dos municípios vizinhos. O abastecimento de água potável às cidades e vilas muitas vezes depende de fontes distantes, localizadas no território dos distritos vizinhos. Existem inúmeros outros exemplos. A planificação conjunta torna-se uma resposta óbvia.

O projecto do PPF deve activamente abordar as autarquias locais e os distritos vizinhos e em conjunto investigar as possibilidades de coordenar a planificação distrital participativa com a planificação das cidades e vilas vizinhas. O Presidente do Município da Cidade de Nampula manifestou um forte interesse em estabelecer uma cooperação com o circunvizinho Distrito de Nampula. Ele está também interessado em testar os instrumentos de planificação participativa no contexto urbano do seu município (C.S. Namuaca, 28/09/2004)⁵³. Talvez, faria mais sentido iniciar esta experiência a uma

⁵³ Importa salientar que o Sr. Castro Sanfins Namuaca foi Coordenador da componente de Nampula de 2001 a 2003.

escala menor e não no município de Nampula, com os seus 363.000 habitantes. Os locais óbvios seriam o distrito e Município de Mocímboa da Praia, na província de Cabo Delgado, onde o processo de planificação iniciou recentemente.

O desenvolvimento de actividades concretas, indicadores, etc., seria uma forma sensata de tornar o Resultado 6 mais concreto. Presentemente, é um resultado que "abarca tudo", um repositório de toda e qualquer área que não se enquadra em outros resultados.

5.7 Resultado 7: Estratégia de comunicação omissa

Definição do Resultado 7:

Melhores práticas geradas através da planificação descentralizada são sistematizadas, padronizadas e articuladas em apoio à elaboração da Estratégia Nacional para a Planificação e Financiamento Descentralizados.

Resultado 7:

Realizações:

Subsídios específicos do projecto, via DNPO, às Orientações sobre a Participação Comunitária na Planificação Distrital, para a planificação participativa e aspectos de administração financeira dos regulamentos da Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE). Elaboração de manuais de planificação distrital e planos socio-económicos anuais distritais (PES). Forte influência na abordagem de outros projectos no campo de planificação participativa e planificação e finanças descentralizadas.

Constrangimentos:

As melhores práticas geradas e reconhecidas do projecto são suficientemente sistematizadas e articuladas dentro do círculo restrito dos especialistas responsáveis pela elaboração de uma Estratégia Nacional de Planificação e Financiamento Descentralizados, mas inadequadamente comunicados a um público mais alargado.

Na sua primeira fase que compreendeu o período 1998-2001 (Moz/98/Co1 – MOZ/98/001), o projecto do PPFd já tinha fortemente influenciado as Orientações, publicadas em 1998, para a elaboração dos planos distritais de desenvolvimento⁵⁴. A *Directiva Ministerial, Participação e Consulta Comunitária na Planificação Distrital*, abreviada como Orientações⁵⁵ conjuntamente produzida pelos três ministérios: MAE, MADER e MPF, em 2003, também foi fortemente influenciada pelo projecto. De acordo com a informação facultada à equipa de MTE em Nampula, a elaboração do, ainda por publicar, regulamento de implementação da LOLE também foi levada a cabo com a ajuda da perícia do projecto. Devido à sua abordagem inovadora e êxito incontestável na área de planificação descentralizada e participativa, o projecto do PPFd exerceu uma influência inquestionável na política nacional nesta área.

Isto contrasta acentuadamente com o facto de que, fora de um pequeno grupo íntimo de especialistas, colegas de projectos vizinhos e semelhantes e do pessoal do projecto quase mais ninguém tem um conhecimento profundo desta importante iniciativa que forma parte do Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas.

Parece que os autores do PRODOC de 2001 e da Emenda de 2003 ao PRODOC estavam cientes destes problemas quando incorporaram o Resultado 7 no projecto:

“As melhores práticas geradas através da planificação descentralizada são sistematizadas, normalizadas e articuladas em apoio à elaboração de uma Estratégia Nacional de Planificação e Financiamento Descentralizados”

A sistematização e padronização das melhores práticas e sua disseminação são seguramente um suporte importante às estratégias nacionais de planificação e

⁵⁴ MAE/MPF, Plano Distrital de Desenvolvimento, Maputo 1998

⁵⁵ MAE/MADER/MPF, Participação e Consulta Comunitária na Planificação Distrital – Guião para Organização e Funcionamento, (Maputo) 6/2003

financiamento descentralizados. Mas isto não será suficiente para alterar o facto de que só um pequeno círculo de pessoas tem conhecimento do projecto⁵⁶. Um projecto tão importante como o PPF, que afinal é o projecto-piloto para mudanças de longo alcance em todo o sistema de planificação em Moçambique ao nível distrital - isto é, onde as pessoas vivem - devia ter uma maior divulgação. Acima de tudo, deve-se assegurar que as suas melhores práticas sejam incorporadas nas práticas de outros projectos financiados por outros doadores, a fim de se evitar a proliferação de diferentes abordagens incompatíveis entre si.

A fim de ter impacto não só influenciar os especialistas em descentralização mas também assumir uma função orientadora como projecto-piloto, há necessidade de uma estratégia de comunicação explícita e proativa. Esta estratégia deve ir ainda mais além do que a mera documentação, sistematização e padronização das melhores práticas e a sua possível influência na estratégia nacional de planificação e financiamento centralizados. Tal estratégia de comunicação deve conter os elementos seguintes:

- 1) Definição dos objectivos da estratégia de comunicação,
- 2) Definição do público que deve ser informado e da informação que o projecto deve divulgar sobre os temas de planificação distrital descentralizada e participativa, finanças distritais, orçamentos distritais, administração pública inovadora, etc.,
- 3) Definição dos parceiros para a implementação da estratégia de comunicação.

Ao nível operacional isto inclui:

- estabelecimento de redes de contacto e de uma rede eficaz formal e informal de informação e debate com todos os parceiros relevantes a um projecto (entidades do governo, outras organizações doadoras e projectos bilaterais e multilaterais, ONGs, académicos dentro e fora de Moçambique),
- uma estratégia de comunicação abrangente incluindo (1) o estabelecimento de contactos com jornais, rádios e jornalistas de televisão para disseminação de informação dirigida, (2) disseminação de materiais de informação apropriados, (3) elaboração e registo de documentos de projecto importantes, por exemplo, manuais, estudos, etc. fáceis de usar, (4) criação de um símbolo organizacional e capa para documentos mais importantes,
- publicações sobre o assunto de “Planificação Descentralizada e Participativa, Finanças Distritais melhoradas e Orçamentação, Gestão Pública Inovadora ao Nível Distrital”, sobre a posição adoptada pelo GoM/MPF/DNPO/PPF, UNCDF e os resultados dos projectos do UNCDF implementados nesta área em Moçambique e em outros países.

Um bom ponto de partida foi a recente produção de um vídeo sobre o projecto do PPF. O estabelecimento de redes mencionado foi iniciado, desde a chegada do CTA. O estabelecimento de um website específico do projecto constituiria um outro instrumento importante para a disseminação de informação.

Uma condição necessária para a implementação de uma tal estratégia seria designar a componente do nível central - principal implementador de uma estratégia de comunicação - que deve estar plenamente operacional tão cedo quanto possível.

⁵⁶ A chegada do CTA no princípio de 2004 contribuiu, pelo menos, para que o projecto fosse mais considerado pelos especialistas.

6 CONSTATAÇÕES RELATIVAS AO CONTEXTO POLÍTICO GERAL DO PROJECTO

6.1 O contexto político da descentralização e do projecto PPF

Depois da cessação das hostilidades em 1992, Moçambique sofreu um processo de transformação profunda. Um aspecto deste processo de transformação foi a mudança do sistema político e do sistema de administração. De um regime monopartidário, o país foi transformado “numa democracia multipartidária”, na o modelo representativo ocidental foi adoptado, não só em relação ao Parlamento Nacional (Assembleia da República), eleito pela primeira em 1994, reeleito em 1999 e - durante a missão de MTE – no meio da campanha das terceiras eleições gerais, mas também em relação aos 33 autarquias locais anteriormente discutidos.

Foi interessante para equipa de MTE o facto de que, tanto o Director Nacional da Administração Local, o antigo Director Nacional de Desenvolvimento Municipal, bem como o Presidente do Conselho Municipal da Cidade de Nampula e antigo Coordenador da componente de Nampula do projecto PPF foram da opinião de que a eficiência do modelo de democracia representativa era limitada (J. Guambe, 15/10/2004; C. Namuaca, 28/09/2004). E, de facto, os resultados demonstrados nas 33 autarquias locais decorridos 5 anos da governação autónoma são limitados⁵⁷.

A conclusão a que chegaram é que o tipo de planificação de democracia directa como a que foi desenvolvida pelo projecto em Nampula e agora replicada em Cabo Delgado, bem como nas províncias centrais por um projecto financiado pelo Banco Mundial seria mais adequado à realidade social do país, pelo menos nas áreas rurais. Na sua percepção, nos distritos, as pessoas vivem em comunidades e estas têm as suas próprias normas e regulamentos para resolver os seus problemas. A pessoas de fora, mesmo os funcionários do Estado, não têm nenhum acesso a estes mecanismos de resolução de problemas e, por conseguinte, seria melhor deixar as comunidades continuarem a funcionar como o têm feito e tentar estabelecer uma relação institucionalizada entre elas e o Estado com vista a melhorar a governação. “O que queremos é um sistema de governação democrática e participativa fora das autarquias locais” disse o Director Nacional da Administração Local e acrescentou, “A democracia representativa como os municípios é mais apropriada num contexto urbano.” (J. Guambe, 15/10/2004)

Assumir esta atitude positiva em relação à planificação participativa e financiamento descentralizado como um indicador e levando também em conta as avaliações às vezes entusiásticas do projecto e dos seus resultados como as apresentadas por outros altos funcionários do governo - inclusivamente os comentários positivos em vídeo da Primeira Ministra sobre o projecto do PPF – então, o ambiente político favorável ao modelo implementado numa fase experimental pelo projecto só pode ser considerado deveras positivo. Mas será isso suficiente?

A descentralização - e ligada a ela, a planificação e o financiamento participativos descentralizados - não constituem uma meta em si. Ela é um instrumento em forma de

⁵⁷ Cf. isto é. GTZ (Editor)., ‘Dezentralisierung und Kommunalentwicklung’ / Mosambik, Relatório de Avaliação, (Eschborn) 2001

processo, para se chegar a melhores resultados de governação do que num sistema de governação centralizada. Este processo compreende três dimensões chaves que, individual e colectivamente, afectam o sucesso na consecução das metas de todo o esforço de descentralização: política, institucional e fiscal⁵⁸:

Até à data, a descentralização política ainda não se realizou. Com a excepção das 33 cidades e vilas auto-governadas já referidas, o resto do país continua a ser governado centralmente. De acordo com a LOLE de 2003, os governos provinciais e distritais recentemente definidos são ainda assembleias dos directores dos vários sectores sob a administração do governador ou do administrador distrital. Os governadores e os administradores distritais foram instalados pelo presidente ou pelo Ministro da Administração Estatal. Isto sublinha o facto de Moçambique será também futuramente um país com uma estrutura política altamente centralizada. Os mecanismos do poder hierárquico emanados do governo central encontram-se definidos em vários artigos da LOLE, por exemplo, no Artigo 3º (2) e no Artigo 7º. Está prevista uma limitada auscultação e obrigação de prestação de contas à população em vários artigos do regulamento da LOLE proposto. No Artigo 148º, b) é introduzido o dever obrigatório, embora não muito concreto, de prestação de relatórios do administrador distrital ao Conselho Distrital de Desenvolvimento (CDD). Isto confere ao CCD, o carácter de parlamento. No entanto, a questão mantém-se de que qualquer feedback negativo deste órgão não acarretaria nenhuma consequência institucional para o administrador distrital ou para o governo distrital, pois, o administrador é nomeado por uma autoridade superior e só esta pode revogar a sua nomeação.

A descentralização institucional é certamente a dimensão mais avançada de todo o processo de descentralização. Foram estabelecidos novos órgãos aos níveis mais baixos, como o Presidente da Localidade ou os Distrital e Conselhos de Desenvolvimento de Postos Administrativos. As competências foram clarificadas. Foram definidos novos e melhorados sistemas e mecanismos de governação que estabelecem a ligação entre as entidades formais do governo a outros intervenientes chaves locais como as autoridades comunitárias locais, ONGs, parceiros do sector privado, etc. A prática, depois da aprovação do Regulamento da LOLE demonstrará até que ponto esta nova estrutura institucional é funcional. Espera-se que a interacção entre os vários níveis do governo será gerida de modo a facilitar a provisão local de serviços em vez de impedi-la. O problema da integração da planificação territorial ao nível provincial e distrital e planificação sectorial pelos ministérios sectoriais ainda não foi resolvido.

A estratégia de descentralização fiscal continua largamente sem resolução. Embora o regulamento da LOLE proposto confira às autoridades distritais o poder de arrecadar receitas através da colecta de taxas e licenças, o artigo pertinente não supera os problemas dos regulamentos anteriores que datam do tempo colonial. Isto significa, efectivamente, que nenhuma base financeira foi estabelecida para os distritos no futuro e estes continuarão a depender das transferências financeiras do Orçamento Geral do Estado, conforme discutido na Secção '5.4 Sustentabilidade das realizações do projecto'. Isto é muito semelhante à situação vivida pelas autarquias locais auto-governadas, cujo sucesso limitado é, em grande medida, consequência da sua autonomia financeira débil. O mesmo é provável que aconteça em relação aos distritos também, mesmo em condições de governação local de um modo geral melhoradas.

⁵⁸ Cf. Smoke, P. Descentralização em África: Metas, Dimensões, Mito e Desafios, *in* Administração Pública e Desenvolvimento, Vol. 23, Issue I, 2/2003, p. 10/11

Voltando à questão de que será suficiente os altos funcionários e mesmo o Governo demonstrarem uma atitude muito positiva em relação ao projecto e à sua abordagem, a resposta a esta questão é não. A análise do ambiente geral de política do projecto de PPFDD indica haver uma abordagem voluntarista forte assente numa base política e de recursos financeiros, materiais e humanos bastante frágil. Parece que a maior parte dos intervenientes ainda não compreendeu as dimensões do “jogo” em que estão envolvidos e as respectivas consequências. Além disso, o progresso na área de descentralização e no ambiente em torno do PPFDD depende em larga medida do clima político geral que por sua vez é resultado do debate interno tanto dentro do partido no poder como dentro do Governo e da influência dos doadores e de outros intervenientes. A replicação da abordagem do PPFDD na perspectiva de que dentro de alguns anos, toda a população de Moçambique terá influência significativa nas acções do governo através dos mecanismos do seu envolvimento na planificação participativa continua dependente do clima político geral. O projecto só pode providenciar as perícias no processo e isso é exactamente o que ele tem estado a tentar fazer.

6.2 Abordagem de projecto ou Apoio Directo ao Orçamento – O PPFDD na encruzilhada de modalidades de ajuda divergentes

Segundo a afirmação da Representante Residente do PNUD, Marylène Spezzati, o “Apoio Directo ao Orçamento é uma forte tendência na ajuda externa a Moçambique” (M. Spezzati 18.10.2004), proferida durante a reunião de conclusão da missão de MTE. E, com efeito, nos últimos anos um número crescente de doadores adoptou esta modalidade de ajuda. Recentemente, o número de doadores que providenciam apoio directo ao orçamento aumentou para 15. Persiste, no entanto, uma certa inquietação em torno do apoio directo ao orçamento entre as várias pessoas com quem a equipa se reuniu durante a missão de avaliação (isto é, B. Weimer 22/09/2004; J.W. le Grand 11/10/2004). O mesmo cepticismo foi manifestado em relação ao apoio directo ao orçamento durante a apresentação das constatações preliminares da MTE na reunião do Grupo Informal de Trabalho dos Doador sobre a Descentralização (DIWG 12/10/2004). Em especial, os problemas de capacidade do GoM e da administração moçambicana em absorver e usar adequadamente os meios disponibilizados através de apoio directo ao orçamento foram salientados como principal argumento apresentado em relação a esta preocupação.

A posição da equipa de MTE é de que ambas as modalidades de ajuda têm a sua função. Por um lado, isso reconhece que em determinados países e em circunstâncias específicas, o apoio directo ao orçamento é uma modalidade de ajuda adequada. Se um país tiver uma administração forte e capaz, mas por qualquer razão carece de recursos financeiros próprios, o apoio directo ao orçamento é altamente recomendado. Todavia, não fazia parte dos TOR da missão avaliar se este era ou não o caso em relação a Moçambique.

Por outro lado, existem situações e problemas que podem ser melhor ou até só corrigidos ou resolvidos através de uma abordagem de projecto. Este é o caso do projecto PPFDD. Porquê?

O PPFDD intervém no campo da reforma abrangente da administração estatal moçambicana. O PPFDD tenta estabelecer uma planificação completamente nova e o sistema de financiamento ao nível distrital, com foco especial, na participação do

cidadão e da comunidade no processo. Visto a administração ser inerentemente conservadora e, por isso, incapaz de se reformar⁵⁹, ela precisa de 4 elementos para a introdução de reformas:

- 1) vontade política para a introdução de reformas,
- 2) um conceito inovador de reforma,
- 3) um agente externo à administração para promover e conduzir a reforma, e
- 4) capacidade desse agente para convencer a administração de que a reforma está também no seu interesse.

Tal processo de reforma, especialmente um processo tão fundamental como o da reforma da planificação e financiamento distrital, só pode ser promovido e materializado através de um projecto. A história do PPFd demonstra isso muito claramente:

O PPFd começou como um Projecto do Fundo de Desenvolvimento Local – LDFP e foi transformado num Projecto de Planificação e Financiamento Distrital depois de se ter constatado que, ao invés de só injectar ajuda estrangeira sem nenhum plano, seria melhor ter um plano elaborado de forma participativa e um sistema próprio de gestão financeira cada vez mais melhorado, que abordaria estruturalmente os problemas de pobreza e subdesenvolvimento. O LDFP e mesmo o PPFd, na sua primeira fase, foram altamente conduzidos pelos doadores e fortemente geridos por pessoal externo. Isso era bom, pois, possibilitava uma forte transferência de conhecimentos, embora houvesse o perigo real de se tornar um exercício isolado. Mas este perigo foi afrontado e superado. Actualmente, o projecto é caracterizado por um elevado nível de apropriação nacional e desempenha o seu papel como catalisador da reforma de governação ao nível distrital com uma forte influência nos níveis superiores e mais baixos.

É difícil imaginar que mesmo os meios financeiros consignados⁶⁰ no quadro do apoio directo ao orçamento⁶¹ tivessem o mesmo impacto. Só um projecto com características muito específicas estaria em posição de impulsionar o processo de reforma descrito.

⁵⁹ Cf. Sülzer, R. *et al.*, *Organisieren und Organisationen verstehen*, Opladen 1996

⁶⁰ A equipa de MTE é muito crítica à forte tendência no apoio directo ao orçamento de se “contrabalançar” o relaxamento do controlo nos gastos, inerente a esta abordagem, com uma cada vez maior consignação dos meios a actividades específicas. Isto, em suma, transforma o Governo numa mera agência de execução dos doadores.

⁶¹ A equipa de MTE também é crítica à forte tendência dos doadores de conjugar os seus meios financeiros em abordagens sectoriais – SWAPS, com o efeito de uma re-centralização do sistema administrativo moçambicano. As SWAPS alocam vastíssimos meios aos respectivos ministérios sectoriais. Gastam estes meios em conformidade com sua lógica sectorial, às vezes, estritamente do ponto de vista técnico e tecnocrático. Esta lógica sectorial é muito diferente da lógica de planificação descentralizada e participativa com enfoque territorial, mas reforça constantemente o poder dos ministérios sectoriais, para que a descentralização efectiva continue a ser um processo em aberto e não resolvido em Moçambique.

7 QUESTÕES CRÍTICAS, LIÇÕES APRENDIDAS E MELHORES PRÁTICAS, RECOMENDAÇÕES

7.1 Questões críticas

Cada projecto, especialmente, um projecto complexo como o PPF, tem sempre as suas questões críticas. A secção que se segue só abordará as questões mais importantes. A importância das questões é avaliada em função da questão de como afectarão o funcionamento do projecto e se compromete as realizações alcançadas e impede a consecução dos objectivos e resultados definidos.

7.1.1 Apoio técnico do PNUD Maputo e provisão de serviço

O Escritório do PNUD em Maputo basicamente tem de providenciar serviços em duas áreas chaves: (1) gestão e desembolsos financeiros e (2) gestão dos recursos humanos. Em ambas as áreas, sérias dificuldades têm dificultado a implementação do projecto:

7.1.1.1 Gestão e desembolsos financeiros

Os graves problemas foram originados pela introdução do novo sistema de gestão financeira - ATLAS. Contudo, o ATLAS foi fundamentalmente imposto pela sede do UNCDF, em Nova Iorque; o PNUD não pode ser inteiramente responsabilizado pelos problemas daí resultantes. Por outro lado, há problemas relacionados com a gestão financeiro e o desembolso de fundos que são mais antigos e não podem ser atribuídos só ao ATLAS tal que em finais de 2003, princípio de 2004, durante um mês não havia pessoal suficiente no escritório nacional do UNCDF. Em suma, as consequências são:

Atrasos no desembolso de fundos

O PNUD Maputo paga os fundos ao projecto numa base trimestral. O desembolso é baseado numa requisição do projecto que, por sua vez, é baseado nas actividades identificadas no plano de trabalho anual. Este sistema é muito inflexível porque nem sempre é possível garantir que as actividades identificadas num plano de trabalho podem ser implementadas exactamente naquele período e na forma prevista. O sistema não é suficientemente flexível para acomodar isso. O mais seriamente ainda é que muitas vezes ocorrem atrasos significativos no desembolso de fundos pelo PNUD Maputo. Amiúde, a transferência de fundos às componentes do projecto não chegam às contas bancárias do projecto até ao meio do trimestre. Isto cria pressão imediata no projecto. Por isso, o UNCDF acordou em providenciar adiantamentos de fundos numa base semestral. O PNUD ainda não conseguiu providenciar esta concessão.

Financiamento da componente central

Estava previsto que a componente central do projecto seria financiado pelos fundos próprios do PNUD (50 %) e Cooperação de Desenvolvimento da Irlanda – DCI (50 %). O PNUD só começou, efectivamente, a negociar o “Acordo de partilha de custos – CSA” necessário com a DCI em Julho de 2004. O CSA foi assinado no fim de Julho. Na altura em que a MTE estava a ser levada a cabo, isto é, Outubro de 2004, a componente central ainda não tinha recebido nenhum fundo. As consequências sendo

que a componente central tem as suas actividades e resultados referentes a 2004 comprometidos. A componente central não conseguiu ainda comprar uma viatura, equipamento informático, aparelho de telefone/telefax, mobiliário e material de escritório. A componente central também não pôde contratar um motorista nem um assistente administrativo, resultando daí o CTA e outro pessoal terem realizar as rotineiras mas demoradas tarefas administrativas.

7.1.1.2 Recursos humanos

A assistência técnica através da colocação de assessores nas instituições parceiras é fundamental para o sucesso do projecto. Tanto o pessoal internacional do projecto como o local é recrutado pelo departamento dos recursos humanos do PNUD, de acordo com os procedimentos estabelecidos das Nações Unidas. Contudo, a eficácia e êxito do projecto estão a ser comprometidos por causa da falta de urgência neste processo. Consequentemente, há várias vagas em posições chaves de assessoria. Esta situação é, particularmente, grave em Cabo Delgado (cf. '4.3.1). Nesta província, pelo menos um posto encontra-se vago já há mais de dois anos (Técnico de Edificações), o que comprometeu sobremaneira as actividades do projecto. Em Nampula, o posto de assessor de género encontra-se vago já há um ano. De um modo geral, existem presentemente 9 vagas no projecto, das quais 6 nas províncias.

A falta de pessoal afecta o sucesso do projecto e a sua credibilidade junto do parceiro. Também resulta na aplicação inadequada e ineficiente do demais pessoal. Especialistas técnicos altamente experientes e bem pagos ficam envolvidos na resolução de tarefas meramente de procedimento ao invés de concentrarem-se na sua função consultiva e de desenvolvimento.

7.1.2 Questões relativas à planificação: Consolidação da documentação do projecto, orçamentos e cronograma

O projecto está presentemente a funcionar com base num documento de planificação consolidado, o documento de Emenda, relacionado com o PRODOC, este sendo o documento principal. Contudo, para além do quadro lógico consolidado no documento de Emenda, existem três outros documentos de projecto (um para cada componente), porque as actividades, os indicadores e os meios de verificação não estão unificados. Além disso, existem dois orçamentos principais (PNUD e UNCDF) cujas contas têm que ser prestadas separadamente e diferentes fases de implementação para cada componente. Isto é confuso para os doadores, o pessoal de projecto e também para os avaliadores. Consequentemente, até à altura de elaboração do presente relatório, em Outubro de 2004, o Escritório do PNUD em Maputo não estava em posição de apresentar as cifras do orçamento e dos desembolsos separados de cada componente do projecto (cf. '4.3.1 Provisão de insumos'). Faria sentido se o projecto tivesse um PRODOC unificado, um orçamento único e unificado com cifras claras referentes a cada componente assim como as fases de cada componente do projecto que terminem ao mesmo tempo.

7.1.3 Cooperação com o PPFd nas Províncias Centrais / Banco Mundial

A replicação das realizações e procedimentos dos projectos constitui um objectivo enunciado no projecto e, por conseguinte, o mesmo apoia a introdução do PPFd nas províncias centrais através da partilha de conhecimentos e experiência. Todavia,

isto tem que ser feito de uma forma planificada e coordenada de modo a não ameaçar ou comprometer o sucesso continuado do projecto. Uma questão surgiu recentemente quando uma firma de consultoria contratada para implementar o PPFD nas províncias centrais procurou subcontratar o pessoal do UNCDF de Nampula para implementar cursos de formação nas províncias centrais. Embora a colaboração seja desejável e mesmo bem-vinda, mas tomando também em conta os recursos de pessoal limitados e o grande volume de tarefas, esta abordagem não é apropriada. Ela deve ser discutida e resolvida ao nível da DNPO.

7.1.4 Modalidades de financiamento futuras

A forte tendência para a adopção do Apoio Directo ao Orçamento constitui uma preocupação para o futuro do projecto. Poderá haver necessidade de se explorar novas modalidades de financiamento e de se iniciar discussões tão quanto possível tanto com os doadores como com o Governo de Moçambique.

7.1.5 Dependência dos IPCCs nas ONGs e noutras outros para uma participação eficaz na planificação ao nível distrital

Onde não há nenhuma ONG a operar, a população não tem nenhuma experiência com soluções voluntárias e colectivas aos problemas comuns. Mesmo casos em haja, amiúde os IPCCs criados para resolver os problemas comuns são deficientemente constituídos e não podem levar a cabo as suas tarefas sem ajuda externa e intervenção directa. Mas a presença de ONGs não deve ser tomada pela certa e incorporada no quadro lógico. Esta estrutura é muito crítica à abordagem integral de projecto baseada na capacidade da população se organizar-se e exprimir o seu interesse vis-à-vis o Estado num processo de planificação conjunta. A capacitação no terreno deve receber maior atenção, com o objectivo de que o sistema de planificação participativa se torne a longo prazo independente de intermediários externos.

7.1.6 Comunicação e resposta apropriada à "crise" da capacidade interna

O Director da DNE está profundamente preocupado com a introdução de medidas que contribuirão para a melhoria das comunicações dentro do projecto. A comunicação deficiente está a prejudicar a realização dos resultados e a limitar a capacidade para responder efectivamente às questões críticas. Embora os sistemas formais de prestação de contas entre o nível provincial e central necessitem de apoio, o Director da DNE é da opinião que os sistemas informais de prestação de contas do 'projecto' entre os assessores provinciais e o nível central são também um elemento importante dentro do sistema formal geral de prestação de contas no MOPH. Nesta fase, consultas adicionais entre os assessores são necessárias a fim de estabelecer o *modus operandi* com o qual todas as partes se sintam à vontade.

Já foi comentada a percepção de "crise" de capacidade dentro da DPOPH originada pelo aumento da demanda para a implementação de infra-estrutura, associada à falta de pessoal qualificado. Esta percepção está a criar uma situação crítica em que tanto a DPOPH como a equipa consultiva do projecto estão a colocar demasiada ênfase nas questões de capacidade interna dentro da DPOPH e não ênfase suficiente à abordagem das oportunidades no contexto mais alargado como o apoio aos distritos para assumirem uma maior responsabilidade no seu papel de 'cliente', promover uma maior

capacidade através do emprego de técnicos distritais e criar mecanismos para a integração das iniciativas comunitárias no quadro de investimento público.

Há necessidade de uma acção clara da parte da gestão do projecto ao nível central para que esta questão seja colocada dentro da sua própria perspectiva e para que seja providenciada orientação em relação às expectativas. Tal acção poderia *inter alia* avançar com o recrutamento de e provisão de apoio aos técnicos das obras distritais e criar mecanismos para que os distritos possam empregar artesãos locais para executarem projectos simples.

7.2 Melhores práticas e lições aprendidas

Pode ser surpreendente que, depois de uma longa lista de problemas e questões críticas, a equipa de MTE chegue à avaliação global de que o **projecto está ainda no bom caminho**. Considerando as realizações e as difíceis condições estruturais só podemos chegar a esta avaliação. O projecto está a criar formas inovadoras de governação, o que por si só constitui uma melhor prática. Dentro do projecto, os aspectos seguintes podem ser considerados melhores práticas:

- As três componentes do projecto estão fisicamente e institucionalmente bem integradas em ambas as instituições parceiras. Em vez de arrendar espaço para um escritório independente dos escritórios do parceiro, o projecto foi fortemente integrado, de modo que para pessoas externas, é difícil distinguir entre o pessoal do projecto e o pessoal da instituição parceira.
- Embora a integração das ONGs no sistema de planificação participativa como uma espécie de mecanismo de formação e mobilização pode criar problemas a longo prazo, foi uma decisão acertada assinar Memorandos de Entendimento com várias ONGs. Esta medida dá pelo menos um mínimo de segurança na planificação durante um período previsível.
- A constituição de Equipas Técnicas altamente eficazes ao Nível Distrital e Instituições para a Participação Comunitária levada a cabo em muitas partes de Nampula é o resultado do apoio significativo, que foi três vezes mais longo do que o apoio providenciado a Cabo Delgado até agora. Embora os materiais e procedimentos de formação tenham sido produzidos no processo para que a replicação possa ser mais facilitada, a criação e o funcionamento eficaz dos IPCCs em Cabo Delgado ainda necessita de apoio e supervisão que transcendam esta fase do projecto. A lição de que tem que se dedicar o tempo devido às actividades de participação comunitária é benéfica a longo prazo. É evidente, mas amiúde não acatada na premência de alcançar a meta de ter os PDDs e o PES em funcionamento.
- A instauração do Fundo Distrital de Desenvolvimento foi um passo altamente inovador na concretização da planificação participativa e descentralizada. Foi adaptado à realidade dos distritos, por causa da sua condição de não serem unidades orçamentais. Através dos FDDs, foi possível superar este obstáculo e criar uma plataforma para a abordagem da questão de gestão financeira como um desafio mais abrangente.
- O Distrito de Mogovolas é o precursor no campo de administração financeira melhorada, relativamente ao seu progresso na institucionalização da gestão financeira interna transparente e eficiente, aos seus crescentes esforços no

sentido de aumentar as receitas distritais. Entre 1999 e 2003, o Distrito de Mogovolas conseguiu aumentar as suas próprias receitas, com base nos impostos e licenças pelo factor de 14⁶². Além disso, em Mogovolas, foi desenvolvida uma espécie de política fiscal com base em consulta anual com os principais contribuintes de licenças, os proprietários de bancas no mercado, a fim de evitar a aplicação de taxas demasiado elevadas e o conseqüente risco de “fuga” para a economia informal.

- A experiência em Cabo Delgado indica que, para programas nas suas etapas iniciais, a rápida implementação de infra-estrutura básica com vista a granjear credibilidade em relação os processos de planificação participativa e ir de encontro às expectativas do seu público primário ao nível da comunidade muitas vezes não é possível através dos sistemas convencionais de planificação, procurement e execução de obras públicas. Por outro lado, a experiência de Nampula demonstra que, a médio e longo prazo, a confiança poderá aumentar à medida que os ciclos sucessivos de implementação sejam concluídos e resultados concretos sejam alcançados no terreno.
- A concepção de programas futuramente devia tomar em consideração o facto de que a implementação de um mecanismo inicial de implementação ‘acelerada’ com duração de cerca de dois anos para manter a confiança das partes interessadas ao mesmo tempo que se permite ao processo mais convencional tempo suficiente para implantar-se. Os principais benefícios resultantes desta abordagem incluem um maior enfoque dos gestores e assessores nas questões estratégicas importantes sem necessidade de desviar recursos para lidar com crise de capacidade a curta prazo, que inevitavelmente surgirá quando houver maiores aumentos incrementais nas exigências feitas aos sistemas providos de recursos.

7.3 Recomendações chaves

7.3.1 Recomendações relativas à actual e futura concepção de projecto

- 1.) Sublinhar o carácter do projecto como basicamente um processo de aprendizagem com vista ao estabelecimento de um novo sistema de governação que, idealmente, inclua toda a população participante de todo, este aspecto deve ter a primazia na formulação do objectivo do projecto e o acesso das comunidades locais à infra-estrutura básica e serviços públicos, embora importante e altamente apreciado, deve ser relegada ao segundo plano.
- 2.) Concentrar os esforços nas actividades centrais do projecto e repensar o Resultado 6. O desenvolvimento económico local e a gestão dos recursos naturais são áreas muito especializadas. É duvidoso que haja capacidade, experiência e tempo suficientes entre o actual pessoal do projecto para introduzir com sucesso esta nova componente. Uma solução possível seria estabelecer uma parceria com uma organização ou ONG que possua conhecimentos especialista e experiência nesta área, como por exemplo a CLUSA, em Nampula.
- 3.) Será importante que no futuro, o Governo reforce o seu compromisso financeiro ao projecto e suas actividades. O elevado grau do sentido de propriedade na

⁶² cf. Para informação adicional consultar McGill, Ronald, Back to Office Report, 3-10/4/2004, p.5-8

implementação do projecto deve corresponder a um grau mais elevado de compromisso financeiro. A pouco e pouco, os custos inerentes aos sistemas de planificação participativa devem ser pouco a pouco transferidos para os governos nacional, provinciais e distritais. O montante dos meios financeiros para investimentos, sobre os quais a população dos distritos decide, também deve ser aumentado substancialmente a fim de reforçar a sustentabilidade do sistema de planificação participativa criado.

7.3.2 Recomendações relativas à organização e gestão do projecto

- 1.) A equipa de MTE encoraja o projecto a desenvolver um plano de trabalho consolidado para 2005 assim como um orçamento consolidado incluindo todas as 3 componentes do projecto. Recomenda igualmente a preparação de um novo PRODOC consolidado, com um único quadro e indicadores, actividades, etc. num só documento, a fim de permitir a comparação e no fim contribuir para uma efectiva integração das três componentes num único projecto. A coordenação dos prazos das três componentes para as 3 componentes sejam concluídas ao mesmo tempo facilitaria a coordenação do projecto.
- 2.) Não há dúvida de que a gestão dos desembolsos têm que ser melhorados, têm ser executados a tempo e os montantes transferidos de acordo com o planificado. Os procedimentos para o cumprimento dos requisitos têm que ser simplificados. O Escritório do PNUD em Maputo deve dar a prioridade à solução deste problema a fim de evitar que este “projecto de proa” se afunde.
- 3.) Também a ocupação dos postos vagos também tem que ser acelerada. Novamente, o Escritório do PNUD em Maputo deve dar a prioridade à rápida solução deste problema.
- 4.) O UNCDF deve reconsiderar a necessidade da continuação do sistema de M&E MIS. Só se a sede do UNCDF estiver realmente convencida de que fará pleno uso dos dados produzidos, fará sentido manter o sistema. Se a sede do UNCDF decidir continuar, terá que criar as condições necessárias para a aplicação bem sucedida no terreno. Isto implica a necessidade de (1) convencer os líderes do projecto (CTA e coordenadores) da utilidade do MIS **para eles** de modo a superar a relutância que existe, (2) formação necessária para todo o pessoal do projecto que contribuirá ao sistema, (3) introdução gradual e a reintrodução do sistema nas três componentes do projecto e (4) desenvolvimento concomitante da capacidade informática necessária para assegurar que o sistema possa correr à velocidade normal.
- 5.) O projecto do PNUD baseado no MAE (MOZ/04/2002) apoia três distritos nas Províncias de Nampula e Cabo Delgado na governação melhorada e na introdução da LOLE. Existe uma evidente sobreposição com o projecto do PPF e a necessidade de coordenação é reconhecida em ambos os projectos. Contudo, o Administrador Distrital de Chiure, Cabo Delgado, comunicou à equipa de MTE que tinha sido informado pelo “projecto do MAE” que a Administração Distrital não pode beneficiar do equipamento e materiais daquele projecto porque o projecto do PPF estava a ser implementado no distrito. Isto parece injusto. Assim há uma necessidade da coordenação entre os dois projectos.

7.3.3 Recomendações relativas às actividades do projecto

7.3.3.1 Participação

- 1.) Aumentar o sentido de propriedade das comunidades e o potencial para a sua subsequente manutenção através da institucionalização da participação comunitária durante a execução de projectos de investimento público locais. Provavelmente, esta também seria uma abordagem mais económica. A respectiva participação na forma de provisão de materiais e força de trabalho pode ser facilmente quantificada e identificada nos contratos firmados entre as agências participantes. Os modelos deste tipo de contratos especificando o papel de todos os intervenientes envolvidos já existem no subsector de água rural. Os empreiteiros firmam contratos com as Administrações Distritais e as comunidades, que pagam uma percentagem do custo de construção. O contrato identifica outras partes interessadas como controladores de qualidade, assessores/formadores técnicos e sociais) os quais estão todos contratualmente vinculados na produção da gestão sustentável das fontes de água como produto final.
- 2.) A comunicação é deficiente. Comunicação vertical deficiente entre as equipas técnicas e os seus sectores a montante e através dos IPCCs a jusante, e o desafio da comunicação horizontal comprometem a eficácia do projecto. A informação relativa à planificação não deve ser do domínio exclusivo das equipas de planificação intersectoriais. O importante processo de provisão de feedback deve ser institucionalizado no sentido vertical através dos IPCCs. Também é necessário assegurar a transmissão do feedback horizontal entre as comunidades e os grupos de interesse.
 - As ETDs precisam de uma estratégia para assegurar a comunicação sistemática nos momentos chaves e com informação e feedback essenciais que promova os seus esforços.
 - Isto envolveria outros membros da comunidade e incluiria as escolas e os serviços de saúde (em particular, a infra-estrutura erguida através do PDD) como potenciais canais para transmitir a informação sobre a governação local e para manter o envolvimento. Os funcionários do governo que operam estas instalações poderiam servir de ponto de referência e promover a advocacia do sistema de planificação participativa. As mensagens poderão ser mais facilmente transmitidas de e para as mulheres e os jovens – dois dos grupos mais prováveis de ser marginalizados nos exercícios de planificação pública.
- 3.) O sistema dos IPCC é ainda muito débil. Há uma grande necessidade de formação adicional e de uma melhor compreensão dos objectivos do processo dos IPCC e da planificação participativa. É recomendado que:
 - As ETDs distritais e os participantes nos IPCCs beneficiariam de oportunidades para debater o processo e, num ambiente positivo de aprendizagem, compreender o que significa para eles participar no mesmo. Compreender as implicações positivas da planificação participativa é um elemento de vital importância para o estabelecimento do sistema.
 - Como uma medida piloto, o PPFDD deve desenvolver e implementar uma Estratégia de Comunicação que elevará sistematicamente o nível geral da

- consciência em relação à planificação distrital descentralizada e suas implicações mais críticas (ao nível distrital, provincial e nacional).
- A criação de website do projecto PPFDF facilitaria fortemente a gestão de informação sobre a representação nos IPCCs.
- 4.) Visto que as questões de participação e representação persistirão de uma forma ou de outra nas diferentes localizações geográficas, é importante que as ETDs sejam treinadas pelas EPAPs de forma a estarem conscientes das áreas que comprometam o funcionamento representativa dos IPCCs. Também devem trabalhar com as ONGs e os membros dos IPCCs com vista a reforçar a consciência da comunidade em relação ao seu papel e direitos dentro do sistema. Alguns dos riscos potenciais que podem comprometer o processo de planificação participativa podem ser identificados através de uma monitorização sensível. Estes riscos devem ser abordados e as acções ou os critérios de mitigação devem ser institucionalizados através de regulamentos ou meios semelhantes. As ETDs devem aprender, em conjunto com os participantes nos IPCCs e com os membros da comunidade, e implementá-las. É de particular importância que **todas** as partes trabalhem no desenvolvimento de um modelo de promoção de feedback e prestação de contas, face à cultura política que desencoraja a crítica do Governo pela comunidade.⁶³
- 5.) Espera-se que as Orientações nacionais sobre a participação comunitária serão actualizadas regularmente com base nas experiências derivadas da implementação e levando em conta as incoerências que se verificam na legislação. Assim, as Orientações revistas terão de levar em conta a mudança do estatuto jurídico do Chefe da Localidade e o papel da Localidade como Conselho Consultivo na planificação participativa distrital. É provável que, com base na experiência de Nampula, o governo desenvolva futuramente o regimento dos IPCCs ao nível distrital e ao nível dos PAs e aos níveis inferiores. Seria muito útil que os PPFDF, juntamente com os intervenientes técnicos, tomassem a iniciativa de rever e produzir um quadro básico que servisse de sustentáculo a IPCCs específicos. O progresso nesta área poderia então ser incorporado nas Orientações nacionais revistas. Recomenda-se igualmente que o PPFDF reveja as Orientações de participação e proponha um modelo de como o processo de selecção/elecção dos IPCCs deve ser levado a cabo.
- 6.) De modo a aumentar a participação da mulher, recomenda-se que o projecto desenvolva um Plano de Participação do Género que deve, de forma ideal, incluir os elementos seguintes:
- um exercício de análise/mapeamento detalhado das partes interessadas que identifique as formas actuais de comunicação das mulheres e participar em ou influenciar os processos de tomada de decisão públicos,
 - identificação das ONGs que tenham experiência de sucesso na promoção da participação da mulher e que possam constituir parceiros estratégicos do projecto,
 - um plano de formação a fim de capacitar os Administradores Distritais e os parceiros para criarem um ambiente conducente à participação das mulheres

⁶³ cf. ECIAfrica, Relatório Acompanhante: Moçambique – Avaliação Independente de Impacto de Programa (PIA) do Programa de Desenvolvimento Local do UNCDF. Março de 2004, p.24

- nos processos de tomada de decisão públicos; isto deve, idealmente, ser baseado numa análise dos resultados dos módulos de formação inicial,
- definição do papel do projecto na advocacia com vista à inclusão da igualdade de género nos regulamentos relativos à legislação da LOLE,
 - alinhamento das metas do género estabelecidas nas Orientações, regimento dos CCDs e Regulamento da LOLE e definição de medidas para a concretização das metas.

Sugere-se igualmente que seja desenvolvido um manual prático de formação em género. O manual deve adaptar a base teórica dos actuais módulos de formação às condições locais, usando os inúmeros exemplos concretos que sejam relevantes à vida das pessoas. Isto contribuirá para tornar mais evidente a natureza de género da pobreza. Espera-se que venha suscitar pontos de discussão para reflexão no seio da comunidade. Também evitará uma rejeição total de uma abordagem feminista ocidental ao género pelas comunidades. Além disso, recomenda-se que as dimensões de género sejam integradas em todos os programas/manuais de formação.

- 7.) As ETPs/EPAPs e ETDs são cruciais para o sucesso de todo o esforço de participação. Os ETDs/EPAPs e ETDs seguem uma curva de aprendizagem extremamente pronunciada, recebem uma formação considerável e adquirem muitos conhecimentos e experiência. Contudo, não granjeiam nenhuma acreditação por estas acções que se traduziria no aumento dos seus salários e perspectivas de carreira, o que representa um forte desincentivo. A equipa de MTE encoraja o projecto PPFd de abordar o IFAPA e outras entidades relevantes do governo com vista a se criar uma carreira específica dentro do serviço público de 'técnico de planificação participativa'. A esta carreira específica poderiam ser acreditados módulos formalizados de formação do projecto PPFd.

7.3.3.2 Administração das finanças públicas ao nível distrital

- 1.) Melhorar as finanças distritais através da tomada das medidas seguintes:

Nampula:

- a) prosseguir com os esforços para a capacitação dos peritos financeiros nas administrações distritais, com vista a aumentar as receitas da administração distrital, a capacidade de gerir este processo de forma transparente e aplicar os recursos eficientemente;
- b) melhorar a administração das finanças distritais através do desenvolvimento adicional dos procedimentos chaves e melhoramento dos manuais e de outros materiais de apoio;
- c) influenciar o diálogo político nacional através da documentação e disseminação das melhores práticas; especificamente, promover a máxima simplificação das finanças distritais, o que implicaria a eliminação tanto quanto possível da necessidade de coordenação de esforços implícitos na consagração, e ao invés optar por uma reforma funcional de longo alcance.

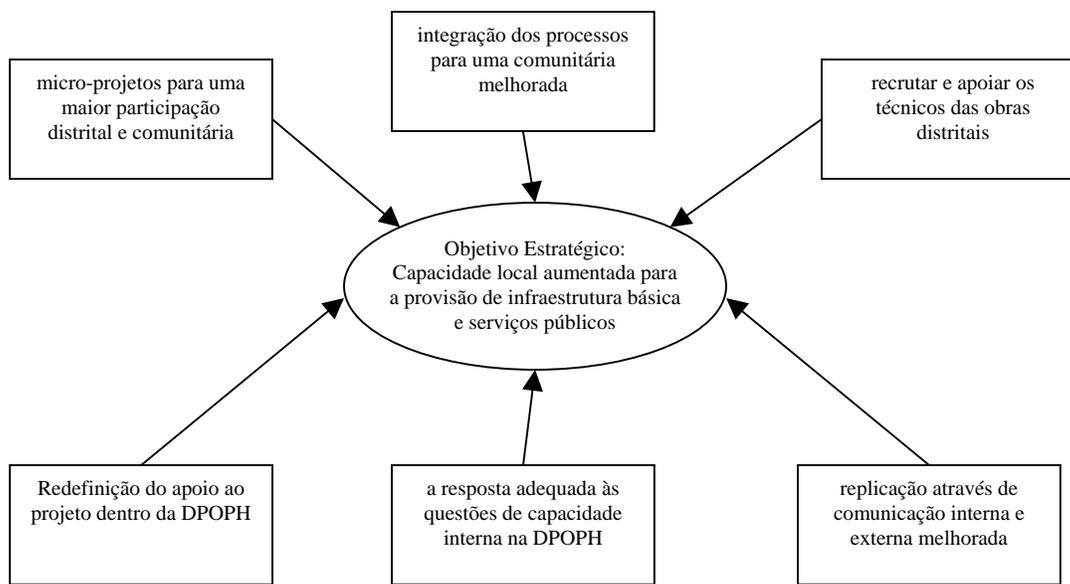
Cabo Delgado:

- a) iniciar com o funcionamento pleno do fundo distrital de desenvolvimento,

- b) formar a administração distrital e outros intervenientes, para poderem gerir o fundo de acordo com o regulamentado,
 - c) desenvolver com base nesta capacidade e iniciar os primeiros passos para a introdução dos orçamentos distritais com base na LOLE e nos princípios de PB, e
 - d) habilitar os distritos a angariar as suas receitas, tomando o Distrito Mogovolas, na Província de Nampula, como uma melhor prática e como ponto de referência.
- 2.) Havia planos para a introdução dos orçamentos distritais só em 3 distritos pilotos em 2004. A decisão da DNPO de introduzir os orçamentos distritais em todos os 18 distritos da Província de Nampula aumentou o respectivo volume de trabalho neste campo pelo factor de 6. Ao ligar estes orçamentos aos do PES desenvolvidos em paralelo, foi introduzido. Levando isto em conta, assim como o elevado volume de trabalho neste campo devido à necessidade de gestão paralela de 18 orçamentos pela primeira vez, é recomendado que seja adiada a introdução de acções específicas ao desenvolvimento de Orçamentação de Desempenho na Província de Nampula até de modo a proporcionar ao projecto a capacidade de se concentrar nas actividades mais urgentes. Na Província de Cabo Delgado, a assistência da componente do nível central deve ser providenciada no quadro da introdução dos princípios de PB para os orçamentos distritais com base na LOLE. Em 2006/07, a PB será introduzida em todo o país. Isto requer força de trabalho adicional em forma de assessores adicionais ou de consultoria específica.
- 3.) Presentemente, os Fundos Distritais de Desenvolvimento são desembolsados ao distrito com base em cada projecto e em contas de projecto separadas usando a abordagem do “saldo nulo”. Considerando o sucesso do trabalho das finanças distritais, as mudanças a serem introduzidas pela LOLE, incluindo a introdução dos primeiros orçamentos distritais, há agora justificação para a descentralização dos FDDs aos distritos e permitir que estes administrem os fundos como um todo, continuaria o PPFD com a função de gestão/supervisão/inspecção geral das alocações do fundo.

7.3.3.3 Infra-estrutura

- 1.) Realização de objectivos estratégicos: as conclusões e as recomendações chaves relativas à componente de infra-estrutura em Cabo Delgado e Nampula focam na concretização dos objectivos estratégicos. As conclusões incluem a redefinição da forma como o projecto providencia o apoio dentro da DPOPH, assegurando uma resposta apropriada às questões de capacidade interna da DPOPH, aumentando as oportunidades para uma maior participação distrital e comunitária através da implementação de micro-projectos, introdução de procedimentos que contribuam para uma participação melhorada da comunidade, recrutamento e apoio aos técnicos das obras distritais e replicação das realizações do projecto em Cabo Delgado e Nampula através de uma comunicação interna e externa melhorada. A abordagem é resumida a seguir:



- 2.) Aumento de oportunidades: os procedimentos simplificados desenvolvidos pelo PPFd nas províncias centrais dão uma indicação de como os distritos com o apoio da DPOPH podem avançar na concepção, procurement e implementação de micro-projectos⁶⁴. Os pequenos projectos de manutenção podem ser abordados desta forma. Esta é obviamente uma área em que o MOPH/DNE e o assessor ao nível nacional têm que estar envolvidos a fim de assegurar uma abordagem coerente.
- 3.) Técnico das obras distritais: O recrutamento dos técnicos das obras distritais pelas administrações distritais deve ser encorajado e nos casos em tal ocorra, o projecto devia procurar apoiar a iniciativa trabalhando com os técnicos e com os distritos para que os esforços sejam focalizados na consecução tanto dos objectivos estratégicos como operacionais.

Relativamente ao aspecto operacional, a colocação dos técnicos das obras distritais no aparelho das administrações distritais constitui uma acção chave que reconcilia uma série de questões que emergem em conexão com a realização dos resultados do projecto. A capacidade aumentada é introduzida ao distrito para que este possa cumprir a sua função em relação à supervisão da implementação dos investimentos formais de infra-estrutura dentro do seu território e em relação à facilitação da implementação de investimento que tem lugar através dos mecanismos de participação comunitária. Todavia, é reconhecido que existe uma oportunidade de adoptar tal abordagem dentro do quadro do projecto.

O projecto tem uma tarefa importante a levar a cabo, tanto na provisão de apoio ao distrito como aos seus técnicos das obras distritais e à DPOPH dentro de um quadro que vise estabelecer uma relação 'cliente-agente' viável e funcional. Este papel incluirá o estabelecimento de ligações entre a concepção dos sistemas de abastecimento de água, escolas, instalações de saúde/maternidade, vias terciárias e

⁶⁴ PPFd-C Contratação de Obras Micro, Guia de Orientação, Agosto de 2004

deve também incluir o enquadramento do apoio no contexto das políticas de género relevantes adoptadas pelo governo em cada um destes sectores. Uma questão chave que se coloca em relação ao país inteiro é 'Onde é que serão encontrados 128 técnicos das obras distritais? Nampula deu uma indicação de como esta questão pode ser resolvida. Presentemente, existem cerca de dez técnicos locais que competem pela carga de trabalho de supervisão gerada pelo projecto em Nampula. Estes técnicos beneficiaram de vários cursos e formação sobre temas como estradas, abastecimento de água e gestão de contratos durante o ciclo do projecto. Em certos aspectos, eles já não são técnicos de 'construção' ou de 'água' mais sim técnicos de 'infra-estrutura rural'.

Em última instância, uma indicação chave que será requerida das Administrações Distritais no futuro, a fim de demonstrar o seu compromisso ao melhoramento da infra-estrutura e serviços básicos dos seus constituintes será a existência do técnico das obras distritais.

- 4.) Replicação: Uma maior ênfase deve incidir no melhoramento tanto da comunicação interna como externa, para que os esforços de replicação possam ter sucesso em relação à componente de infra-estrutura entre Nampula e Cabo Delgado, bem como com o PPFD nas Províncias Centrais.

Embora sejam reconhecidas as preocupações do nível central relativamente ao deficiente sistema de prestação de contas pelas províncias, prevalece também uma frustração em relação à abordagem passiva adoptada pela DNE. A impressão geral é que a comunicação inadequada não seja porque não haver nenhuma informação mas sim porque tende a haver um seguimento inadequado de modo a assegurar que os relatórios cheguem ao seu destino e esta é certamente uma área em que os assessores provinciais podem prestar apoio. Claramente todos os assessores de projecto tanto nas províncias como ao nível central têm a responsabilidade de prestar apoio no melhoramento da comunicação dentro da DPOPH.

O nível central pode contribuir prestando apoio a iniciativas como o seminário proposto para ter lugar em Nampula e Cabo Delgado em 2005 para analisar vários problemas que os sectores estão a enfrentar. A realização de reuniões regulares mais formais, possivelmente trimestrais, entre a equipa consultiva das Obras Públicas (central e provincial) e os Directores das DPOPH seria uma outra forma de fazer o acompanhamento do progresso em relação às várias questões.

- 5.) Integração dos processos: O projecto pode desempenhar um papel de advocacia significativo na formação das equipas técnicas de modo a darem maior atenção às necessidades das mulheres e de outros grupos em termos de planificação e execução de infra-estrutura. Os técnicos das obras públicas distritais terão um papel preponderante a desempenhar para assegurar que as políticas de género sectoriais e outras orientações sejam observadas, por exemplo, isto pode requerer que os projectos sendo implementados através de iniciativas de participação comunitária estejam em harmonia com os critérios de desenho estabelecidos para sectores específicos.

Durante as visitas da equipa de MTE, foi constatado que as prioridades de infra-estrutura identificadas pelas comunidades têm um impacto positivo na mulher, na medida em que reduzem o tempo despendido na busca de água limpa, no

melhoramento dos serviços de saúde e educação, etc. Contudo, não se pode automaticamente presumir que a preocupação do género seja eliminada com a simples provisão daquela infra-estrutura. Nos casos em que os investimentos públicos oficiais sejam feitos, as normas oficiais de concepção devem ser seguidas, e estas amiúde incluem algum aspecto do género (por exemplo, latrinas separadas para alunas). Neste sentido, os técnicos das obras públicas distrital propostos terão um papel preponderante a desempenhar no sentido de assegurar que as políticas sectoriais e orientações de género sejam cumpridas. Nos casos em que as comunidades construam as suas próprias infra-estruturas com algum apoio do Estado, há menos garantias de que as mulheres sejam consultadas para se obter a informação em relação às infra-estruturas necessárias. É, por conseguinte, axiomático que esta seja uma área em que o PPFd pode desempenhar um papel preponderante de advocacia na formação das equipas técnicas de modo a prestarem uma maior atenção às necessidades da mulher.

Foi também constatado que as comunidades contribuem voluntária e prontamente na construção e manutenção de infra-estrutura, mas que nem todas as comunidades têm acesso adequado à informação relativa às condições de recrutamento e oportunidades de formação. As administrações locais terão um papel importante a jogar no sentido de assegurar, em particular, que a informação seja compartilhada com todos os membros da comunidade incluindo as mulheres. Esta informação deve estar ligada às e baseada nas iniciativas de género em curso nos vários sectores que foram especificamente instituídos para criar e promover oportunidades de emprego e formação para a mulher na construção e operação de sistemas rodoviários e de água. Além disso e, em harmonia com a política oficial do sector de estradas, recomenda-se que os contratos sejam adjudicados a empreiteiros que, depois de cumprir com todos os outros requisitos, também demonstrem alguma capacidade para promover o emprego e formação da mulher com vista a desenvolver as suas capacidades técnicas. Espera-se que isto conduza à criação de oportunidades de apoio à mulher como gestoras de infra-estrutura e de outros recursos de desenvolvimento, formal e informalmente.

- 6.) Apoio à DPOPH: Consideração deve ser dada à reformulação da forma como o projecto funciona dentro da DPOPH, mesmo que seja só informalmente, providenciando mais assistência directa ao Director da DPOPH e aos distritos, pois, isto contribuiria para a refocalização do pessoal do projecto na consecução dos objectivos estratégicos.

Aventa-se que os assessores provinciais dão demasiada ênfase na abordagem dos problemas de capacidade do dia-a-dia no DEd e na DPOPH. As necessidades geradas através do processo de planificação distrital requerem uma abordagem multisectorial incluindo as vias de acesso, água e edificações. O enfoque no apoio a um departamento diminuiu o nível de contribuição na consecução de outros objectivos estratégicos tais como apoio à criação de uma relação cliente-agente entre a DPOPH e os distritos.

Por conseguinte, há necessidade de se redefinir a forma de funcionamento do projecto dentro da DPOPH, mesmo que seja só informalmente, providenciando mais apoio directa ao Director da DPOPH e aos Distritos, visto que isto contribuiria para que o pessoal do projecto volte a focalizar-se na prossecução das metas estratégicas.

- 7.) Resposta apropriada à ‘crise’ de capacidade: Há necessidade de um sinal inequívoco por parte do nível central para os gestores provinciais com vista a encorajá-los a colocarem maior ênfase nas actividades de importância estratégica e não despendem todos os recursos disponíveis em actividades de “bombeiros”.

A DPOPH tem que suportar um fardo considerável em relação à sua limitada capacidade interna para fazer face às exigências geradas pelo projecto. Isto originou uma situação em que, particularmente, em Cabo Delgado, há uma percepção de ‘crise’ de capacidade. Contudo, ao invés de dedicar todos os esforços à resolução do problema de capacidade interna, há também necessidade de se considerar o envolvimento de outros intervenientes, fora da DPOPH, para assumirem parte do fardo.

É necessário haver uma manifestação clara junto dos dirigentes provinciais, dentro e fora do projecto, para que sejam encorajados a dar maior importância às actividades de importância estratégica e não despendem todos os recursos disponíveis a ‘apagar o fogo’. Os dirigentes provinciais devem ser encorajados a acelerarem o recrutamento de e a provisão de apoio aos técnicos das obras distritais bem como criar mecanismos para que os distritos possam empregar artesãos locais para executarem projectos simples.

7.3.3.4 Sustentabilidade institucional

As equipas técnicas ao nível provincial e distrital são ainda entidades ad hoc compostas de membros destacados dos diferentes sectores. Isto cria uma lealdade difusa e rotação constante de pessoal, com efeitos negativos para a capacidade das equipas. A transformação das equipas técnicas em “unidades de planificação” permanentes dentro das províncias e administrações distritais, conservando no entanto o seu carácter multidisciplinar, poderia ser uma solução aos problemas mencionados. O projecto deve levantar esta questão no quadro do diálogo ao nível nacional sobre a descentralização e a planificação participativa.

7.3.3.5 Integração do género

Recomendações específicas à integração do género:

- Iniciar uma reflexão interna sobre as dimensões de género de todo o projecto, a fim de definir e acordar sobre os objectivos apropriados do género; idealmente, estes resultariam numa visão/compromisso comum a todos os níveis bem como numa definição operacional da igualdade do género; os objectivos do género acordados devem ser incorporados no quadro lógico.
- Recrutar urgentemente um Assessor Técnico de Género e Participação a estar baseada em Nampula, mas cuja função inclui a de apoio técnico a Cabo Delgado.
- Explorar possibilidades adicionais de provisão de apoio técnico temporário pelo Ponto Focal/Assessor do Género do PNUD até que o TA seja designado.

- Levar a cabo uma análise detalhada das actuais relações de género em Nampula e em Cabo Delgado, incluindo um estudo sobre o desenvolvimento e estratégias de sobrevivência da mulher rural.
- Providenciar formação a todos os membros da equipa do projecto, às equipas técnicas provinciais e distritais na planificação e monitorização do género, incluindo a identificação de indicadores de impacto do género; os planos de formação devem procurar fazer uso dos materiais de género existentes desenvolvidos localmente.
- Desenvolver indicadores de impacto que avaliem como a planificação distrital afecta as mulheres e assegurem que dados distritais desagregados por sexo sejam disponibilizados para a apresentação de relatórios através do MIS.
- Reforçar as ligações institucionais entre os parceiros do projecto e do governo mandatados para fazer a advocacia da igualdade do género e coordenar iniciativas de género nos diferentes sectores (por exemplo, a participação de contrapartes do projecto na DPPF nos Núcleos Provinciais para o Avanço da Mulher, a participação dos funcionários da DPMCAS nas ETP/EPAP).

7.3.3.6 Cooperação distrito-autarquia local

7.) O projecto PPFD deve abordar activamente as autarquias locais e os distritos vizinhos e em conjunto estes devem investigar a possibilidade de ligar a planificação participativa distrital com a planificação nas cidades e vilas auto-governadas correspondentes. O Presidente do Conselho Municipal da Cidade de Nampula manifestou um forte interesse na cooperação com o distrito circundante de Nampula. Ele está interessado, também em testar os instrumentos de planificação participativa no contexto urbano do seu município. Porém, talvez faria mais sentido iniciar esta experiência numa escala mais pequena e ao invés de Nampula com os seus 363.000 habitantes. Os locais óbvios seriam o distrito e Vila da Mocímboa da Praia, na Província de Cabo Delgado, onde o processo de planificação acaba de iniciar.

7.3.3.7 Estratégia de comunicação

É necessária uma estratégia de comunicação explícita e proativa para o projecto. Esta estratégia deve ir mais além simples documentação, sistematização e padronização das melhores práticas e a sua possível influência na estratégia nacional de planificação e financiamento centralizados. Tal estratégia deve conter os elementos seguintes:

- 4) Definição dos objectivos da estratégia de comunicação
- 5) Definição da audiência que deve ser informado e a informação respectiva que o projecto providenciará sobre temas de planificação descentralizada e participativa distrital, finanças distritais, orçamentos distritais, administração pública inovadora, etc.
- 6) Definição dos parceiros de cooperação para a implementação da estratégia.

Ao nível operacional, isto inclui:

- estabelecimento de redes de contacto e de uma rede eficaz formal e informal de informação e debate com todos os parceiros relevantes a um projecto (entidades do governo, outras organizações doadoras e projectos bilaterais e multilaterais, ONGs, académicos moçambicanos e internacionais),
- uma estratégia de comunicação abrangente incluindo (1) o estabelecimento de contactos com jornais, rádios e jornalistas de televisão para disseminação de informação dirigida, (2) disseminação de materiais de informação apropriados, (3) elaboração e registo de documentos de projecto importantes, por exemplo, manuais, estudos, etc., fáceis de usar, (4) criação de um símbolo organizacional e capa para documentos mais importantes,
- publicações sobre o assunto de “Planificação Descentralizada e Participativa, Finanças Distritais melhoradas e Orçamentação, Gestão Pública Inovadora ao Nível Distrital”, sobre a posição adoptada pelo GoM/MPF/DNPO/PPFD, UNCDF e os resultados dos projectos do UNCDF implementados nesta área em Moçambique e em outros países.
- estabelecimento de um website específico do projecto constituiria um outro instrumento importante para a disseminação de informação.

8 ANEXO DE ANÁLISES ESPECÍFICAS

8.1 O caso do Distrito de Angoche: Avançando para o seu segundo PDD

A Província de Nampula concluiu o primeiro ciclo de Planos Distritais de Desenvolvimento - PDDs de todos os 18 distritos e o Distrito Angoche como membro do primeiro grupo a ter o seu PDD aprovado, em 1999, estando em processo de aprovação do seu segundo PDD. Importa avaliar as mudanças na participação que ocorreram durante o período que medeia estes dois processos de planificação, embora não seja possível avaliar a qualidade da consulta, especialmente, usando os IPCCs recentemente reconstituídos, excepto analisar de forma indirecta os resultados da planificação.

Dois PDDs em Angoche

Uma breve análise da planificação participativa passada e presente em Angoche revela terem-se registado vários melhoramentos:

- As ETDs passaram de Directores Distritais de sectores para pessoal destacado da Administração Distrital e dos sectores.
- O processo de planificação, em 1998/9, levou pouco mais de um ano, compreendendo:
 - uma fase formativa
 - uma fase diagnóstica (primeiras consultas comunitárias para identificar as principais potencialidades e os problemas no distrito. As consultas envolveram 355 homens e 65 mulheres).
 - a fase de desenvolvimento da estratégia. (Duas localidades prioritárias foram identificadas. A ETD apresentou a estratégia em Nampula para discussão e negociação com os sectores envolvidos sobre os seus compromissos financeiros e estratégicos.)
 - os resultados desta negociação foram incorporados e resumidos numa tabela na fase final, na qual todos os projectos a serem executados nos próximos cinco anos no distrito foram delineados e orçamentados.
 - o Conselho Executivo Distrital aprovava o Plano em Setembro de 1999, numa sessão extraordinária com as partes interessadas chaves. O documento foi então enviado ao governo provincial para ratificação.
- O processo da formulação foi documentado no PDD referente a 1999, um passo inicial para a transparência.
- Cerca de USD 600.000 foram gastos na edificação de infra-estrutura social no âmbito deste primeiro plano. Metade das despesas foi coberta pelo FDD e a outra metade por doadores externos e pela comunidade de uma das ilhas. As despesas planificadas e orçamentadas para a infra-estrutura social (sectores público e privado e ONGs) e cobertas no PDD de 1999 ascenderam a cerca de USD 900.000, deste montante, cerca de USD 500.000 foram no âmbito do financiamento para o desenvolvimento distrital descentralizado pelo Estado, Nações Unidas, IDPPE e SNV.
- Para a primeira PDD, a consulta comunitária foi levada a cabo através das IPCCs com a mudança na composição dos membros a reflectir os grupos de interesse convidados. Relativamente ao segundo PDD, foram eleitos membros “permanentes” para esta finalidade.
- O actual PDD foi iniciado em Novembro de 2003 com avaliações participativas do potencial e dos constrangimentos ao desenvolvimento local levadas a cabo com os CCPAs e CCDs bem como a análise das causas das dificuldades existentes. Em Agosto de 2004, a estratégia foi desenvolvida e o documento está a ser finalizado para aprovação pelo CCD em Outubro de 2004.
- A estratégia distrital registou uma mudança:
 - da visão inicial do primeiro CCD de alcançar uma qualidade melhorada da vida da população em áreas carecidas ...
 - para uma visão global com enfoque no desenvolvimento sustentável, em especial, na gestão sustentável dos recursos naturais.

O processo de consulta para a elaboração de ambos os Planos Distritais de Desenvolvimento levou tempo considerável que permitiu que o primeiro PDD efectivamente funcionasse como uma ferramenta eficaz que possibilitou a consecução das prioridades da comunidade durante o seu período de implementação. Permitiu ao distrito efectivamente rever as prioridades de forma a mudar o seu enfoque da realização das necessidades sociais/ serviço público das áreas gravemente mal servidas para um enfoque mais equilibrado no desenvolvimento sustentável. Certamente estimulou o sentido de identidade com o processo de planificação em Aúbe onde foi sentido o impacto mais concentrado do processo. Isto terá inevitavelmente estimulado a motivação dos intervenientes locais durante os cinco anos da implementação. No entanto, levanta algumas questões relativamente ao nível de interesse nos outros Postos Administrativos que não foram priorizados para intervenções durante este período. O novo PDD derivou de um sistema mais representativo de consulta, contudo, o seu impacto ainda não se fez sentir.

8.2 Questões de capacidade na planificação participativa

A ETD de Meluco reportou que durante o período de elaboração do perfil socio-económico do distrito e de formação dos facilitadores de aldeia no início das suas actividades no distrito, havia falta de recursos. A ETD informou que não havia de conseguir levar a cabo as suas actividades eficazmente sem apoio em termos de transporte (custo de combustível) e ajuda de custos para os membros da equipa, bem como materiais e algum tipo de subsídio para os membros da comunidade que têm de percorrer longas distâncias para os locais de formação.

Embora algumas destas questões tenham sido tratadas desde então, levanta-se a questão de se a capacidade pode ser desenvolvida adequadamente em condições de escassez de recursos. Existem vários exemplos que apontam para a falta de desenvolvimento de capacidade adequada até agora entre as ETDs. Um dos quais foi articulado por um grupo comunitário em Meluco. Foi perguntado aos membros do IPCC quantas vezes tinham recebido visitas da ETD sozinha. Depois de muita discussão e confirmação com o membro da ETD presente, responderam que, desde que o IPCC tinha sido formado, nunca tinham recebido uma visita da ETD, "excepto quando esta efectuava visitas juntamente com a EPAP". A dependência, especialmente, no transporte para se chegar aos Postos Administrativos mais distantes onde há pouca circulação de viaturas, especialmente, em Cabo Delgado é uma questão problemática.

As mulheres, em particular, enfrentam problemas quando há falta de disponibilidade de transporte rural, pois, isso significa que elas têm que caminhar longas distâncias, prolongando o tempo que passam longe do seu lar e dos seus dependentes. Isto pode entrar em conflito com os deveres domésticos de mulheres casadas e dificulta ainda mais a participação regular das mulheres que são chefes de agregado familiar nos IPCCs. A falta de facilidades de transporte e de materiais como fotocopiadoras e impressoras exacerba a fraca participação dos membros das comunidades rurais que vivem nas áreas remotas. Amiúde, torna-se difícil circular os documentos preliminares a tempo, o que reduz a oportunidade de discussão e reflexão adequadas.

A despesa relativa a catorze meses de desenvolvimento de capacidade / formação em Cabo Delgado cobrindo três distritos é muito reduzida, estando fixada em cerca de USD 15.700. Esta cifra indica que embora cerca de três fases que compreendem o ciclo de

planificação do plano distrital de desenvolvimento tenham sido realizadas em três distritos a baixo custo, o impacto parece ser reduzido. A transmissão de informação através dos IPCCs é deficiente e o seu funcionamento proactivo é quase inexistente.

Em Cabo Delgado, a equipa do projecto identificou especificamente que as necessidades de formação até ao nível do facilitador de aldeia requeriam muitos recursos. O facilitador é o ponto de entrada formado para se ter o acesso e a representação de uma nova área. Além disso, as ETDs também estão envolvidas na criação dos CDLs como foi constatado em Mogovolas, na Província de Nampula. O cenário ideal proposto em Cabo Delgado envolve uma ONG que deverá assumir as responsabilidades de formação de todos os IPCCs desde o nível de aldeia até ao nível distrital. Em Cabo Delgado, este constitui um dos compromissos assumidos pela Helvetas no âmbito da sua colaboração com o PPDF. Todavia, presentemente, a cobertura desta ONG é limitada à implementação em três distritos através de uma ONG local, a CEPKA. É provável que, durante os próximos dois anos, a Helvetas/CEPKA incluam mais um distrito. Mesmo que a Agro-Action, uma ONG alemã, esteja envolvida na provisão de apoio ao PPDF em Meluco, trabalhando com a OLIPA na criação de CDLs para levar a cabo actividades de desenvolvimento económico, o cenário ideal não será possível, num contexto de dependência no apoio de ONGs, realizar a expansão anual do PPDF para novos distritos.

A capacidade das ETDs parece estar relativamente bem desenvolvida nos distritos visitados na Província de Nampula; porém, as próprias equipas acham ainda que não vai de encontro às suas expectativas. Elas gostariam que a formação fosse uma actividade “mais permanente”, em particular, nas técnicas participativas e de mobilização de grupos vulneráveis, embora reconheçam que os fundos para estas acções sejam limitados. Em Cabo Delgado, as próprias ETDs não são fortes e em Meluco parecem ter realizado pouca formação e organização comunitária sozinhas (sem a ajuda da EPAP). É necessário bastante tempo para compreender efectivamente as implicações da abordagem de planificação participativa e sua subsequente aplicação. A fim de ser eficaz, o custo dos insumos, em termos de tempo e financiamento, provavelmente será mais elevado do que o que é tem sido gasto até agora. Neste sentido, é vital que o projecto em Cabo Delgado identifique novos parceiros de implementação com quem trabalhar e partilhar os encargos.

A MTE considera que a capacidade destes parceiros de implementação para promover igualdade do género e a participação da mulher deve ser incluída entre os critérios de identificação de parcerias estratégicas.

As ETDs gerem e na maior parte dos casos formam os IPCCs. Contudo, a alocação de fundos para projectos é altamente localizada em termos geográficos e a experiência dos benefícios é às vezes muito concentrada como em Aúbe. Na maior parte das áreas, as pessoas não estão cientes dos resultados positivos da planificação distrital, nem das razões por que não foram seleccionadas como beneficiárias. A informação terá que ser mais disseminada a fim de ter o tipo de impacto esperado do processo de planificação participativa. Neste aspecto, as ETDs precisam de desenvolver uma estratégia de comunicação que complemente os seus esforços envolvendo outros membros da comunidade não só nos CDLs e grupos de interesse, associações e etc., mas que incluam também o potencial proporcionado pelas escolas e serviços de saúde (em particular, a infra-estrutura erguida pelo PDD), por exemplo, para transmitir a informação sobre a governação local e assegurar o envolvimento.

Os funcionários do Governo que administram estes serviços poderiam funcionar como pontos de referência e de advocacia do sistema de planificação participativa. Também pode-se esperar que o envolvimento dos funcionários de saúde e educação apoie as acções visando a promoção da participação da mulher, pois, eles representam os sectores que tradicionalmente são muito sensíveis às necessidades específicas da mulher e que têm objectivos claros em relação ao género.

8.3 Replicação: Materiais de formação

Em Cabo Delgado, o modelo para a planificação participativa são as Orientações nacionais para a Participação e Consulta Comunitária na planificação distrital conjunta com materiais de orientação e formação desenvolvidos pelo projecto em Nampula. A maior parte do material formação em participação e consulta comunitárias foi desenvolvida em Nampula no início da presente fase do projecto. Os manuais usados para a formação da EPAP e das ETDs contêm menus de técnicas participativas (muitas adaptações do PRA), alguns são de procedimentos, enquanto outros tratam dos produtos esperados da planificação participativa (PDD, perfis socio-económicos distritais etc.).

Foi constatado que um manual de PDD actualizado estava presentemente em processo de finalização em Nampula com a assistência técnica da SNV. Em Cabo Delgado, também constatou-se que o manual original era deficiente no sentido de que não providenciava orientações passo a passo sobre como relacionar os insumos e os produtos na formulação de um PDD. Ambas as províncias estão assim em processo de desenvolver manuais melhorados relacionados com a produção de PDD. Nampula está a focalizar nos elementos de um produto de alto qualidade que pode ajudar os governos distritais a fazer o lobby para financiamento e (espera-se que) isso possa contribuir para o plano estratégico provincial. Cabo Delgado está mais preocupada em ajudar as ETDs a aprender sobre como estabelecer a ligação entre a recolha de informação participativa (numa província com registos distritais escassos em muitas áreas) e as fases de formulação dos PDD e o produto final. O manual de Cabo Delgado focaliza nas acções necessárias a jusante para a clarificação dos passos ao nível comunitário e distrital que são necessários para a produção do material desejado, enquanto que, em Nampula, o manual é desenvolvido focaliza nas acções necessárias a montante no melhor formato de apresentação do material. Os materiais dos PDD de Cabo Delgado representam o aperfeiçoamento e adaptação dos menus das técnicas participativas produzidas pela experiência de Nampula, juntamente com as Orientações. Embora ainda não finalizados, com mais trabalho necessário para torná-los mais fáceis de utilizar e mais relevantes, os manuais dos PDD em ambas as províncias são relevantes para a abordagem das etapas diferentes de implementação do projecto em que se encontram. Também presume-se que, no momento devido, Cabo Delgado usará o manual que está a ser produzido para os PDDs de Nampula no âmbito da actual formulação dos planos distritais.

Quanto ao género, a equipa de avaliação observou tanto em Nampula como em Cabo Delgado que várias sessões de formação em género tinham sido providenciadas às equipas técnicas e que os conteúdos estavam devidamente reflectidos ou reproduzidos nos manuais. Os conteúdos focalizam na análise de género e sensibilização sobre o género, o que efectivamente constitui um passo inicial muito positivo. Todavia, a MTE constatou que os conteúdos eram apresentados de uma forma teórica, o que pode não

ser tão apropriado para as ETDs quanto para o pessoal provincial. Por isso, sugere-se que seja desenvolvido um manual muito prático de formação género. Isto deve visar adaptar a base teórica dos módulos de formação às condições locais, usando vários exemplos concretos que sejam relevantes para as vidas das comunidades em questão. Isto contribuirá para tornar mais evidente o facto da pobreza ter um carácter de género. Espera-se que gerará pontos de discussão para reflexão dentro das comunidades. Também evitará que as comunidades rejeitem a abordagem de género logo à partida, evitando que as mulheres sejam colocadas contra os homens numa relação de adversária ou mesmo de conflito baseada em conceitos estrangeiros do feminismo do estilo ocidental. Além disso, recomenda-se que as dimensões de género sejam integradas em todos os programas/manuais de formação.

8.4 Inovação na planificação ao nível distrital: O caso do Distrito de Meluco e do Parque Nacional das Quirimbas

Quase o 2/3 do Distrito de Meluco encontra-se localizado dentro do Parque Nacional das Quirimbas. Espera-se que a colaboração com a direcção do Parque num processo participativo que permitirá o zoneamento da área venha a ser o precursor do PDD. A fim da conservação e a gestão dos recursos naturais e as iniciativas de desenvolvimento local sejam coordenadas e mutuamente benéficas é essencial tanto a harmonização do PDD como dos planos de gestão dos recursos naturais locais elaborados como parte do desenvolvimento do Parque Nacional. No entanto, ainda não se sabe o que isto poderá envolver. Devido ao ambiente político prevalecente no período que antecedeu às eleições na altura em que a avaliação foi levada a cabo, o Administrador Distrital evitava abordar questões como reassentamento potencial e as suas implicações para o desenvolvimento.

Espera-se que a sobreposição física dos planos distritais em Meluco e do único PA em Ancuabe assim como do plano de gestão do Parque Nacional das Quirimbas proporcionarão uma oportunidade impar para a incorporação, nos PDDs, de actividades inovadoras relacionadas com a gestão dos recursos naturais. Em Cabo Delgado, o PPFDD envidará esforços contínuos com vista a envolver outros sectores e assim como iniciativas privadas no apoio ao desenvolvimento da capacidade dos IPCCs e o Parque das Quirimbas proporciona o potencial para oportunidades de novas parcerias no projeto.

8.5 Comparação dos Regulamentos dos Conselhos Consultivos Distritais

Geral

Regulamento	Específico a:	Angoche	Memba	Eráti
Definição		Um conselho para o desenvolvimento do distrito	O mesmo	O mesmo
Objectivo		Regular as actividades de todos os interessados no desenvolvimento do distrito	O mesmo	O mesmo
Área de aplicação		Jurisdicção distrital	O mesmo	O mesmo
Composição	Número	80	80	80
	Representação	- a ser eleito dos CCs de Postos Administrativos (nomeados) - inclusão de membros não eleitos	- a ser eleito dos CCs de Postos Administrativos da forma seguinte:	- a ser eleito dos CCs de Postos Administrativos da forma seguinte: - Namapa-Sede 47 (3 mulheres)

		não mencionada	<ul style="list-style-type: none"> - Mazua 18 (6 mulheres) - Chipene 15 (3 mulheres) - Lúrio 10 (3 mulheres) - Memba-Sede 20 (7 mulheres) - o Gov. Distrito, a ETD e os “parceiros locais” têm 17 membros 	<ul style="list-style-type: none"> - Alua 16 (2 mulheres) - Namirôa 17 (1 mulher)
Membros do CCD	eleitos de	“membros da sociedade civil, Autoridades comunitárias, partidos políticos, associações, fóruns, ONGs e grupos de interesse e actores económicos”	Mesmo	
	inerentes por função	Membros do Governo Distrital, chefes de PA, chefes de Localidade	O mesmo, mas os chefes de Localidade NÃO mencionados	O mesmo, mas os chefes de Localidade NÃO mencionados
	período do mandato	Não especificado	O mesmo	O mesmo

Sessões

Regulamento	Específico a:	Angoche	Memba	Eráti
Sessões	Frequência	Cada 6 meses. Sessões extraordinárias quando convocadas pelo Governo Distrital ou 1/3 dos membros	O mesmo	O mesmo
	Notificação	Convite individual aos membros com 15 dias de antecedência	Convite individual aos membros com 7 dias de antecedência	Convite individual aos membros: - 10 dias antes dos CCDs - 7 dias antes dos CCPAs
	presididas por	O Presidente (não está especificado que é o Administrador do Distrito)		
	Votação	Não especificada	- directo e aberto	- O mesmo que em Memba
	Debate	Aberto e directo	- em grupos das áreas respectivas, seguido de uma sessão plenária	- O mesmo que em Memba
Sessões do CC no Posto Administrativo	Frequência			- reúne-se regularmente cada 4 meses
Membros do CCD	Ausência/Substituição	Não especificado	<ul style="list-style-type: none"> - um membro não pode ser substituído por uma pessoa «qualquer» - a ausência deve ser justificada com 72 horas de antecedência - os membros que faltem a 3 sessões sem a devida justificação de margem devido, serão substituídos por um outro através de eleições. 	<ul style="list-style-type: none"> - um membro não pode ser substituído por uma pessoa «qualquer» - ausência deve ser justificada 96 horas antes das sessões do CCD e 72 horas antes das sessões do CCPA - um membro que falte a sessões consecutivas equivalentes a um ano civil sem justificação será substituído por um outro através de eleições.
	Obrigatório			- a presença nas sessões é obrigatória para todos os membros

Estruturas

Regulamento	Específico a:	Angoche	Memba	Eráti
Estruturas definidas		Planalto escarpado da assembleia Equipa técnica Comité de trabalho (CT)	O mesmo	O mesmo
Mesa da Assembleia	Eleição/Seleção	Os membros da Assembleia são eleitos à mesa por votação ou por "representação territorial"	Os membros da Assembleia são eleitos à mesa por votação ou por " <i>representatividade</i> "	O mesmo que em Memba
	Composição	Presidente Vice-presidente 2 Secretários eleitos para cada sessão	O mesmo	O mesmo
	Presidido por	O presidente coadjuvado pelo coordenador da ETD	Presidente da Mesa e vice-presidente, coadjuvados pelo Administrador Distrital	O mesmo que em Memba - Na ausência do Presidente, o vice-presidente assume, coadjuvado pelo Administrador Distrital
	Especificações do mandato		Os 2 Secretários têm um mandato de 1 ano, renovável	O mesmo que em Memba
Comissões de Trabalho	Critérios	Grupos de interesse Sectores Áreas de formação	O mesmo	O mesmo
	Comissões	7 especificadas	9 especificadas	7 especificadas
	Eleição/seleção	Eleitas, não especificado como ou quando	O mesmo	O mesmo
Equipa Técnica (ETD)	Definição	"órgão executivo" funcionando entre as sessões	O mesmo	O mesmo
	Composição	11 membros indicados pelo Administrador Distrital e pela sociedade civil	6 membros indicados pelo Conselho Executivo Distrital	O mesmo que em Memba

Responsabilidades

Regulamento	Específico:	Angoche	Memba	Eráti
CC ou Assembleia Consultiva	Aprovar	- programas e orçamentos distritais e monitorização de projectos e actividades de desenvolvimento - regulamento do CCD - alterações ao regulamento	O mesmo e também: - relatórios da mesa, relatórios das comissões e de implementação do PDD e do PES	O mesmo e também: - programas, projectos e orçamentos para o desenvolvimento do Distrito dentro da estrutura do PDD - de todas as matérias requeridas pelo Executivo do Distrito, ONGs ou outros grupos organizados - relatórios da mesa, relatórios dos grupos de trabalho e de implementação do PDD e do PES
	Assessorar		- o "CCD" no processo de implementação do PDD e "outras medidas consideradas convenientes"	- O mesmo que em Memba
	Monitorizar			- programas, projectos e actividades de desenvolvimento
	Eleger	Os membros da mesa e do CT	O mesmo	O mesmo
	Apreciar	- Todas as matérias solicitadas/requeridas pela ETD, ONGs ou outros grupos organizados - e " <i>deliberar</i> " sobre o relatórios da mesa, CTs e os relatórios de implementação do PDD e do PES		
	Criar (Significado não especificado)	CTs	Grupos de trabalho e indicação dos seus respectivos "chefes"	O mesmo que em Memba
	Promover	Acções de desenvolvimento comunitário		

	Estrangeiros (de ONGs)	Não podem concorrer para membro da mesa ou para coordenador de CT	O mesmo	O mesmo
Mesa da Assembleia	Como um todo, não especificado		- dirigir as sessões - manter a disciplina durante as sessões - buscar o consenso - elaborar as actas - apreciar e aprovar os relatórios das CTs	O mesmo que em Memba
	Presidente	- dirigir as sessões - manter a disciplina durante as sessões - buscar o consenso	- dirigir as sessões - manter a disciplina durante as sessões - convocar sessões extraordinárias - “deliberar” sobre as questões em discussão	O mesmo que em Memba
	Vice-presidente	- substituto do presidente	O mesmo	O mesmo
	Secretários	- elaborar as actas das sessões - organizar os documentos relevantes	- o mesmo - “Secretariar as Sessões da Assembleia da Mesa” – que devia ser provavelmente da Mesa da Assembleia. - controlar e verificar o quórum	O mesmo que em Memba (com o mesmo erro), e também - apresentar as actas da última sessão
ETD	Preparar	- proposto da agenda - PES e PTIP	- proposta da agenda	- proposta da agenda
	Supervisionar	- CTs - projectos no PDD - processo de implementação do PES e do PDD	- CTs	- CTs
	Providenciar			- cartões de identidade para a identificação dos membros do CCD
	Organizar			- a recolha e o retorno dos membros do CCD às suas zonas de origens
	Facilitar	- o processo participativo e animação comunitária e dos CDLs.		
	Assegurar			- primeiros socorros aos membros do CCD em caso de doença espontânea durante as sessões
Comissões de Trabalho (CTs)		- Apreciar e propor formas de implementação dos programas das respectivas áreas - Trabalho com as agências de desenvolvimento, ONGs (nacionais e estrangeiras), governo e comunidade - propor prioridades, projectos e acções que possam trazer o desenvolvimento às respectivas áreas - identificar necessidades de formação e capacitação e propor mecanismos da sua realização	O mesmo	O mesmo

Estatuto

Regulamento	Específico:	Angoche	Memba	Eráti
Antes do regulamento da LOLE		Cumprimento obrigatório de todas as decisões aprovadas pelo CC, para o Distrito no seu todo	- O mesmo, mas também “dentro dos recursos disponíveis”	O mesmo que em Memba

O mesmo = não há nenhuma diferença em relação ao regulamento de Angoche; célula em branco = não especificado. Os regulamentos aprovados: Angoche, a 19 de Abril de 2004, Memba em Maio de 2004, Eráti em Maio de 2004 (elaborado em Setembro de 2003)

8.6 Estabelecimento de um website como uma ferramenta de memória institucional, comunicação e replicação de lições aprendidas e das melhores práticas

Memória institucional

À medida que o programa se desdobra no tempo e no espaço e cada vez mais actividades são incluídas, o volume de lições aprendidas crescerá de forma incremental. Contudo, o número de pessoas envolvidas também está a crescer bem como o número de pessoas que deixa as instituições envolvidas. O projecto do UNCDF também deve ser bem coordenado com o projecto análogo financiado pelo Banco Mundial nas quatro províncias centrais incluindo na área de partilha de dados e informações com vista a aumentar a produção e a disseminação das experiências numa escala nacional. Os dois projectos estão na vanguarda em termos de governação distrital descentralizada melhorada em Moçambique e a agenda da descentralização beneficiária de uma aproximação integrada.

Este cenário implica maiores exigências em termos de gestão de informação. A maior parte dos relatórios escritos actualmente não são sistematicamente arquivados nos escritórios provinciais e no escritório da componente do nível central em Maputo. O sistema MIS M&E é uma ferramenta avançada para a gestão técnica de projectos e o sistema de prestação de contas, mas é concebido para organizar dados técnicos e quantitativos para satisfazer as necessidades do sistema de prestação de contas de gestores seniores de projectos. O sistema não se presta tanto à organização e disseminação de dados qualitativos e análises – tais como lições aprendidas e boas práticas. Tecnicamente, o MIS M&E presentemente não possui nenhum dispositivo de suporte à retenção de relatórios escritos nos formatos de Microsoft Word ou PDF e, como tal, não é flexível – e praticamente inútil para fins de partilha de informações entre parceiros de projectos.

A distribuição do conhecimento e de informação ao pessoal e às instituições envolvidas não deve ser feita numa base *ad hoc* ou exaustiva, pois, a longo prazo, isto significaria um dispêndio desnecessário de tempo e recursos. Um website do programa constituiria uma ferramenta flexível para a partilha de informações.

Recomendação de um website do projecto/descentralização distrital

A dimensão e a importância política do projecto justificam a criação de um website que serviria o objectivo dual de a) estabelecer um sistema de arquivo para assegurar a memória institucional, e b) facilitar a partilha e a disseminação de informações sobre as lições aprendidas e as melhores práticas.

A informação seguinte pode ser incluída:

- Planos Distritais de Desenvolvimento, Planos Económicos e Estratégicos,
- Síntese qualitativa e relatórios sobre experiências, lições e boas práticas de equipas técnicas provinciais e distritais,
- Relatórios de progresso,
- Manuais e materiais de formação,

- Conselhos Consultivos: regulamentos e mandatos, lista de membros e presenças (para análise estatística) e actas das sessões do Conselho,
- Regulamentos do Estado/oficiais, legislação e documentos de política,
- Outro material escrito de relevância, por exemplo, estudos sobre matérias específicas.

O website *poderia* ser de acesso restrito através de uma senha a fim de manter um carácter informal/de rede. Mas todos os utilizadores com direito de acesso podem livremente efectuar a transferência/carregamento de informações do website em todas as categorias acima mencionadas sempre que necessário. Esta facilidade de partilha de informações deverá também estimular a disseminação das experiências e boas práticas. Quando administrado com sucesso, o website deve conter uma massa crítica tanto de documentação quantitativa como de informação qualitativa – permitindo desse modo análises bem fundadas pelos gestores de programa e, talvez mais importante ainda, pelos fabricantes de política.

O website deve servir principalmente o objectivo de reforçar o projecto e os seus funcionários e instituições, mas também pode ser instituído um mecanismo técnico que possa permitir a visualização de alguns documentos numa secção pública do website, aberta a toda a World Wide Web.

Aspectos técnicos

Um website é relativamente fácil de conceber, estabelecer e manter. A concepção do website, a sua estrutura, gestão e conteúdo, requer uma consultoria profissional em relação à gestão de informação bem como avaliação das necessidades com as partes interessadas do PPF (tanto no UNCDF como nas componentes do Banco Mundial). Porém, uma vez estabelecido, o website poderá funcionar com pouca manutenção central e procedimentos descentralizados para efectuar a transferência de material novo e relevante.

O website deve ser concebido de modo a permitir às partes interessadas do PPF entrar no sistema e efectuar a transferência de novo material dos seus computadores pessoais – requerendo apenas uma ligação à Internet, que deve estar já disponível em todos os escritórios das equipas provinciais do PPF, na maior parte dos escritórios das direcções provinciais e em alguns escritórios de planificação distrital. O sistema deve desenvolvido de tal forma que a transferência de informação ao website seja extremamente simples e fácil. Assim, a transferência de material para o website deverá requerer só uma formação mínima além das habilidades básicas de processamento de texto. Para permitir que, com o seu nível de habilidades, muitos colaboradores do PPF nas províncias e nos distritos possam usar o sistema para efectuar a transferência de informação, será necessária uma limitada mas regular intervenção editorial dos gestores do programa para realizar a manutenção do website. Documentos manuscritos ou dactilografados podem ser facilmente digitalizados usando o *scanner* nos escritórios provinciais do PPF e transferidos para o website.

9 LISTA DE PESSOAS ENTREVISTADAS

- Abdul Razak Noormahomed, Governador da Província de Nampula
(Nampula, 28.09.2004)
- Adamo Ali M. Estumbe, Chefe de DEP, DPOPH Nampula
(Nampula, 28.09.2004)
- Aidan Fitzpatrick, Adido, Embaixada da República da Irlanda em Moçambique
(Maputo, 11.10.2004)
- Alberto Andissene, Diretor Nacional das Edificações, MOPH
(Maputo, 24.09.2004)
- Alexandre Seia, Técnico DEd, DPOPH Nampula
(Nampula, 28.09.2004)
- Álvaro Chiboleca, Encarregado Regional de Programa, PADEM Nampula
(Nampula, 28.09.2004)
- Amisse Sumana, Membro da Equipa Distrital de Apoio à Planificação
(Meluco, 07.10.2004)
- Anselmo Jaime Zimba, Especialista em M&A no PPF, Direcção Nacional do Plano e Orçamento, Ministério do Plano e Finanças (Maputo 4.09./13.10.2004)
- Anton Assane, Chefe do Posto Administrativo de Cunle
(Ribaué, 29.10.2004)
- António Macanige, antigo Chefe de DPPF/DPO, actualmente na DPS Cabo Delgado (Pemba, 04.10.2004)
- António Maurício, Membro da Equipa Distrital de Apoio à Planificação
(Chiúre, 06.10.2004)
- António Vanoche, Chefe de Povoação de Namatil
(Mecuburi, 30.10.2004)
- Bernardo Chali, PPF/DPPF, Nampula e NRP Angoche
(Angoche, 30.09.2004)
- Bernardo Nmarginjo, Régulo do Posto Administrativo de Cunle,
(Ribaué, 29.10.2004)
- Bernhard Weimer, Assessor, Cooperação Suíça para o Desenvolvimento
(Maputo, 22.09.2004)
- Cacilda Machave, Directora Provincial das Obras Públicas e Habitação, Cabo Delgado (Pemba, 05.10.2004)
- Calisto Jafar Arune, Chefe Distrital de Contabilidade
(Ribáue, 29.10.2004)
- Carlos Julião, Membro da Equipa Distrital de Apoio à Planificação
(Chiúre, 06.10.2004)
- Carlos Munguambe, Assessor de Género e Participação, EPAP Cabo Delgado
(Pemba, 04-07.10.2004)

Carlos Roque, Dr., Coordenador Gabinete de Capacitação Municipal, IFAPA Matola (Maputo, 15.10.2004)

Carsten Schultz, Assessor de Desenvolvimento Rural, Helvetas Cabo Delgado (Pemba, 05.10.2004)

Casimiro Portugal Guarda, Técnico Profissional de Administração Pública, DPAC/EPAP Cabo Delgado (Pemba, 04.10.2004)

Castelo Guilichane Mahabene, Técnico de Planificação, DD Saúde, Ribáue (Ribáue, 29.09.2004)

Castro Sanfins Namuaca, Presidente do Conselho Municipal, Nampula, (antigo CTA do PPDF em Nampula) (Nampula, 28.09.2004)

Celestine Krösschell, Assessor, SNV Nampula, (Nampula, 01.10.2004)

Charlotte Allen, Consultora de Planificação Participativa (Maputo, Outubro de 2004)

Connie Dupont, Consultora de Planificação Participativa (Maputo, Outubro de 2004)

Custódio dos Mucúdios, CTA Unidade do Programa PPDF / Banco Mundial (Maputo, 11.10.2004)

Grupo de Trabalho sobre Descentralização, reunião colectiva do Grupo de Doadores (Maputo, 12.10.2004)

Domingos Lambo, Director Nacional do PPDF, Director Nacional do Plano e Orçamento, Ministério do Plano e Finanças (Maputo, 4.09./15.10.2004)

Eduardo Cando Stambule, Administrador Distrital, Meluco (Meluco, 07.10.2004)

Equipa Técnica Distrital de Planificação (entrevista conjunta), Nametil - Mogovolas (Mogovolas, 29.10.2004)

Ernesto Baltazar, Director Distrital de Educação, Angoche (Angoche, 30.09.2004)

Feliciano Chicova, Técnico de Planificação, Administração, Ribáue (Ribáue, 29.10.2004)

Fernando César, DPPF/EPAP Cabo Delgado (Pemba, 04.10.2004)

Fernando Vernon, Trabalhador, Cunle (Ribaué, 29.09.2004)

Ferraz Fai Sufo, Gestor do Projecto de Apoio à Sociedade Civil, Helvetas Cabo Delgado (Pemba, 05.10.2004)

Filomena Santos, Assessora das Obras Públicas, PPDF Maputo, (Maputo, 24.10.2004 e 25.10.2004)

Francisca Wetimane, Administradora Distrital Mecuburi (Mecuburi, 30.10.2004)

Francisco Barreto, Assessora das Obras Públicas, PPDF Nampula

(Nampula, 28.09.2004)

Francisco Iahaia, Técnico de Planificação, DPADR/EPAP Cabo Delgado
(Pemba, 04.10.2004)

Francisco Nanemo, Técnico DAS, DOPH Cabo Delgado,
(Pemba, 05.10.2004)

Gaétan Blais, Consultor de Projecto e Gestão de Programas, Chefe da Equipa de
MTE do Programa Integrado Nacional do PNUD (Maputo, 3.10.2004)

Gana Fofang, Representante Adjunto Residente do PNUD
(Maputo, 24.09.2004)

Geraldo Varelha, Fiscal de Obras, Nampula
(Nampula, data não registrada)

Guerra Raimundo Antone, Técnico DEd, DPOPH, Nampula
(Nampula, 05.10.2004)

Honório B. Manhonha, Gestor do Projecto de Planificação Distrital, Concern
Nampula (Nampula, 05.10.2004)

Imane Cassimo, Técnico de Planificação, DDADR
(Ribáue, 29.09.2004)

Inocência Escova, Técnico DAS, DPOPH Nampula
(Nampula, 05.10.2004)

Isaac Barraca, Administrador Distrital
(Angoche, 30.09.2004)

Israel Jacob Massuanganhe, Analista de Programa, UNDP/UNCDF -
Governança Local e Descentralização (Maputo, várias reuniões
22.09./18.10.2004)

Ivan A. Vasquez, Assessor Finanças Distritais, PPF/DPPF Nampula
(Nampula, 27.09./01.10.2004)

Jan Willem le Grand, Primeiro Secretário, Embaixada do Reino dos Países Baixos
(Maputo, 11.10.2004)

João Ernesto, Presidente da Associação Namatil
(Mecuburi, 30.10.2004)

João Munheque, Director de EP1 Namatil
(Mecuburi, 30.10.2004)

João Olaia, Técnico de Participação e Género, PPF Nampula
(Nampula, 27-29.10.2004)

John Barnes, CTA Programam PPF, Ministério do Plano e Finanças
(Maputo, 22.09-18.10.2004)

José Guambe, Director Nacional de Administração Estatal, Ministério de
Administração Estatal (Maputo, 14.10.2004)

José João, Director do Plano e Finanças, Cabo Delgado
(Pemba, 05.10.2004)

José Pacheco, Governador da Província de Cabo Delgado

(Pemba, 08.10.2004)

Josefina Horácio, Técnica Profissional Agro-Pecuária, EPAP Cabo Delgado
(Pemba, 04.10.2004)

Julião Emoa, Direcção Provincial do Plano e Finanças, Nampula
(Nampula, 05.10.2004)

Juvêncio Laureço, Chefe de Departamento das Obras Publicas e Habitação, Cabo
Delgado (Pemba, 04.10.2004)

Larse José Mingas, Membro da Equipa Distrital de Apoio à Planificação
(Meluco, 07.10.2004)

Leôncio Julai, Administrador Distrital, Chiúre
(Chiúre, 06.10.2004)

Luís Bernardo, Membro da Equipa Distrital de Apoio à Planificação
(Chiúre, 06.10.2004)

Luís José, Contabilista da Administração Distrital, Mogovolas
(Mogovolas, 29.09.2004)

Mahore, sr., Direcção Provincial do Plano e Finanças, Nampula
(Nampula, 27.10.2004)

Manuel Teófilo Braga, Administrador Distrital de Monapo
(Nampula, 01.10.2004)

Manuela Farrão, Directora Adjunta de Formação e Aperfeiçoamento Profissional,
IFAPA Matola (Matola, 15.10.2004)

Marco van Wallenburg, Assessor de Planificação, Finanças Distritais e coordenação
do PPF (Pemba, 04.10./08.10.2004)

Maria Salazar, Coordenadora, Médicos del Mundo Cabo Delgado
(Pemba, 08.10.2004)

Mariano Omar, Membro da Equipa Distrital de Apoio à Planificação
(Chiúre, 06.10.2004)

Mario del Puerto, Arquitecto, Cabo Delgado
(Pemba, 05.10.2004)

Mário Luís Fernando Mercedes Coutinho, Chefe do Posto Administrativo, Boíla-
Nametória (Angoche, 30.09.2004)

Mark Hoekstra, Chefe da Delegação, Agência Suíça de Cooperação de
Desenvolvimento, Nampula (Nampula, 28.09.2004)

Martinho Torres, Técnico DEd, DPOPH Cabo Delgado
(Pemba, 05.10.2004)

Marylène Spezzati, Representante Residente do PNUD, Moçambique
(Maputo, 18.10.2004)

Massuhete Zacarias, Chefe do Departamento do Plano e Orçamento, Direcção
Provincial do Plano e Finanças, Nampula (Nampula, 01.10.2004)

Membros do Conselho Distrital de Desenvolvimento (reunião de grupo)
(Meluco, 07.10.2004)

Mette Masst, Ministro Conselheiro, Embaixada Real da Noruega em Moçambique
(Maputo, 11.10.2004)

Micaela Salé, Coordenadora, Salama, Nampula
(Nampula, 28.10.2004)

Monteiro Maianga, Engenheiro Técnico, Província de Cabo Delgado
(Pemba, 05.10.2004)

Nome não registado, Assessor da Acção Agrária Alemã
(Meluco, 07.10.2004)

Oliveira Armino, Director Provincial da Agricultura e Desenvolvimento Rural, Cabo
Delgado (Pemba, 05.10.2004)

Orlando Dias, Chefe de ETP, Mecuburi
(Mecuburi, 30.10.2004)

Paulo Iaguti, Director de EPC Mecuburi
(Mecuburi, 30.10.2004)

Paulo Messeca, Assessor das Obras Públicas, EPAP Cabo Delgado
(Pemba, 04-08/10.2004)

René Desjardins, Assessor de Desenvolvimento Organizacional, Organização
Holandesa de Desenvolvimento, Nampula (Nampula, 28.09.2004)

Ricardo Limua, Director de Cultura e Desporto e Chefe da ETD Ribaué
(Ribaué, 29.10.2004)

Rikke Fabienke, Oficial de Programa, Unidade Governação e Ambiente, PNUD
(Maputo, 11.10.2004)

Roberto Salomão, Chefe da Repartição Territorial, Ministério do Plano e Finanças
(Maputo, 15.10.2004)

Romeu Arlindo Dale, Chefe Distrital dos Recursos Humanos
(Ribáue, 29.10.2004)

Rungo Manecas, Técnico DAS, DPOPH Cabo Delgado
(Pemba, 05.10.2004)

Sandra Gilissen, Coordenadora de Área, Concern Nampula
(Nampula, 01.10.2004)

Sergio Moiane, Director Distrital JCD, Ribaué
(Ribaué, 29.10.2004)

Sérgio Sionalmolane, Director de Saúde e substituto do Distrital Administrador,
(Ribáue, 29.10.2004)

Simão Laurenço, Técnico DAS, DPOPH Nampula
(Nampula, 28.09.2004)

Simba Daue, Chefe de DEd, DPOPH Cabo Delgado
(Pemba, 05.10.2004)

Sissel Idland, Primeiro Secretário, Embaixada Real da Noruega em Moçambique
(Maputo, 11.10.2004)

Somar Mussa, Membro da Equipa Distrital de Apoio à Planificação e comerciante

(Meluco, 07.10.2004)

Telma Loforte, Oficial de Programa, Embaixada da Suíça, Cooperação Suíça para o Desenvolvimento em Moçambique (Maputo, 12.10.2004)

Tomas Timba, Director de Apoio e Controlo, Província de Cabo Delgado (Pemba, 05.10.2004)

Ulrik Kristensen, UNCDF JPO, Escritório do PNUD - Maputo, (pemba, 06.10.2004)

Varela Ofiquire, Membro da Equipa Distrital de Apoio à Planificação (Meluco, 07.10.2004)

Vasco Maseto, Chefe do Comité de Água Namagonha (Ribaué, 29.10.2004)

Vicente Paulo, CTA PPFDF Componente de Nampula (Nampula, 27.09.2004)

Violet Kakyomya, ARR e outros UNCDF (Maputo, 24.09.2004)

Virgílio Matéus, Chefe do Departamento do Plano e Orçamento, Província de Cabo Delgado (Pemba, 05.10.2004)

Vitória Sebastião, Membro da Equipa Distrital de Apoio à Planificação (Chiúre, 06.10.2004)

21 membros de CDL na Aldeia Chimoio (Chiúre, 06.10.2004)

22 membros de CDLs e comunidade, Posto Administrativo de Nanhupo Rio, Mogovolas (Mogovólas, 29.09.2004)

10 LISTA DE DOCUMENTOS E REFERÊNCIAS CONSULTADAS DURANTE A AVALIAÇÃO

Anónimo, Aires Aly suspende Administrador de Panda, <i>in</i> : Notícias, 22/02/2002, p. 4
Bernard Weimer, 2004, Capacitação para Planificação e Financiamento Participativos na Província de Manica, Moçambique – Quadro, Elementos e Opções para o Envolvimento da Concern na Planificação Participativa Distrital na Província de Manica, Concern: Maputo
Connie Dupont e Charlotte Allen, Avaliação de Meio-termo, Fevereiro de 2004, Planificação Descentralizada Participativa Distrital em Nampula, Moçambique, Concern, Janeiro de 2001 – Dezembro de 2005
Cyril Guillot, 2004 (16-28 de Abril), Relatório de Regresso ao Escritório, UNCDF - missão de entrega em Moçambique
David Jackson <i>et.al</i> , Dezembro de 2003, As Implicações da Descentralização e Desconcentração para o Sistema Nacional de Planificação e Orçamento – 3ª Versão, MPF: Maputo
Distrito de Angoche, 2003, Lista de Membros Eleitos para o Conselho Distrital de Desenvolvimento de: <ul style="list-style-type: none">• Posto Administrativo de Angoche Sede• Posto Administrativo de Namaponda• Posto Administrativo de Aúbe• Posto Administrativo de Boíla-Nametôria
Distrito de Angoche, 2004, Historial do Processo de Planificação e Desenvolvimento do Distrito de Angoche (apresentação em cartazes na parede pelo ETD à MTE)
Distrito de Angoche, Abril de 2004, Regulamento Interno do Conselho Distrital de Desenvolvimento
Distrito de Chiúre: <ul style="list-style-type: none">• Lista nominal dos membros do CCPA Mazeze, Lista dos participantes do CCPA 1 e eleitos para CCD• Síntese da 1ª reunião do Conselho Distrital de Desenvolvimento do Posto Administrativo de Mazeze, 20/11/2003• Síntese da 2ª reunião do Conselho Distrital de Desenvolvimento do Posto Administrativo de Mazeze, 11/05/2004• Quadro resumo de problemas de problemas de todos Postos Administrativos da 2ª reunião• Acta da 1ª Sessão Ordinária do Conselho Distrital de Desenvolvimento do Distrito de Chiúre, Dezembro de 2003• Agenda da 2ª Sessão Ordinária do Conselho Distrital de Desenvolvimento do Distrito de Chiúre, 05/05/2004• Acta da 2ª Sessão Ordinária do Conselho Distrital de Desenvolvimento do Distrito de Chiúre, 05/05/2004

<ul style="list-style-type: none"> • Lista dos participantes do CCD de Chiúre 1. • Proposta da Lista dos Convidados ao CCD de Chiúre, 07.12.2003
Distrito de Erati, Julho de 2004, Acta do IV Conselho Distrital de Desenvolvimento de Erati
Distrito de Erati, Maio de 2004, Proposta do Regulamento Interno do Conselho Distrital de Desenvolvimento
Distrito de Erati, Maio de 2004, Proposta do Regulamento Interno do Conselho Distrital de Desenvolvimento
Distrito de Meluco: <ul style="list-style-type: none"> • Matrizes dos sub-grupos do CCD 22/04/ 2004/2005 • Quadro resumo dos problemas da Localidade de Sitate • Resumo dos problemas, potencialidades e soluções da Localidade de Iba, Outubro de 2003 • Sumário dos problemas do CCPA Muaguide • Lista nominal dos membros e dos participantes nas reuniões dos CCPAs Muaguide e Sede, e candidatos para CCD • Acta de Reunião do CCPA, Meluco Sede, 5 de Novembro de 2003 • Informe da ETD Meluco das Actividades Realizadas no âmbito do PDD Meluco, Outubro de 2003
Distrito de Memba, Setembro de 2003, Proposta do Regulamento Interno do Conselho Distrital de Desenvolvimento
Distrito de Memba, Setembro de 2003, Proposta do Regulamento Interno do Conselho Distrital de Desenvolvimento
Distrito de Mogovolas, 2004, Historial do Processo de Planificação e Desenvolvimento do Distrito de Mogovolas
Distrito de Mogovolas, 2004, Plano Distrital de Desenvolvimento 2004 – 2008 (versão para discussão e aprovação no CCD)
Distrito de Nacala-á-Velha, Fevereiro de 2003, Síntese de Trabalho: III Conselho Distrital de Desenvolvimento do Posto Administrativo de Covo Ger-Ger
Distrito de Nacala-á-Velha, Fevereiro de 2003, Síntese do III Conselho Distrital de Desenvolvimento do Posto Administrativo Sede Nacala-á-Velha
DNA, DAR, Sustém Consultores, 2003, Estratégia De Comunicação: Directivas Para o Subsector de Água Rural de Moçambique
DNPO, 2004, Resposta da Direcção nacional do Plano e Orçamento ao “Draft” Regulamento [da LOLE]
DPOPH Nampula, 2004; DEd Relatório de 3º Trimestre 2004, Setembro 2004 MAE/ MADER/ MPF, 2003; Participação e Consulta Comunitária na Planificação Distrital, Junho de 2003

ECI Africa, 2004, Relatório Acompanhante: Moçambique – Rateio de Impacto de Programa Independente (PIA) do Programa de Desenvolvimento Local UNCDF, UNCDF: Maputo
GoM, 2004, Regulamento da Lei Dos Órgãos Locais do Estado (Versão Preliminar)
GoM, Junho de 2003, Agenda 2025 – Visão e Estratégias da Nação: Documento Preliminar
GTZ (ed.), 2001, Dezentralisierung und Kommunalentwicklung /Mosambik, Relatório de Avaliação, GTZ: Eschborn
IWGD, Agosto de 2004, Comentários sobre o projecto de Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado
IWGD, Setembro de 2004, Contribuição para a Revisão Semestral do PAF – Reforma do Sector Público: Desconcentração/Descentralização
John Bardill <i>et.al</i> , 2000, Relatório da Missão de Avaliação de Meio-termo, Julho-Junho de 2000: Apoio à Planificação e Financiamento Descentralizados na Província de Nampula, PNUD MOZ/98/001 & UNCDF MOZ/98/C01, School of Government-University of the Western Cape/Faculdade de Agronomia-Universidade Eduardo Mondlane: Cidade do Cabo e Maputo
José Luís, 2004, Experiência sobre Colecta e Gestão de Receitas no Distrito de Mogovolas, Distrito de Mogovolas: Nametil
Ken Robson <i>et.al</i> , Maio de 2004, Moçambique – Reforma do Sector Público: Relatório dos Consultores sobre o Progresso na Implementação
Leonardo Romeo, Planificação de Desenvolvimento Descentralizado: Questões e Lições Preliminares do UNCDF– Programas Apoiados de Fundos de Desenvolvimento Local
MAE/ MADER/ MPF, Junho de 2003, Guião para a Participação e Consulta Comunitária na Planificação Distrital
MAE/MPF, 1998, Plano Distrital de Desenvolvimento, Maputo
MPF, 2004, Descentralização, Planeamento e Sistema Orçamental em Moçambique. Principia: Maputo & Cascais
PPFD (MOZ/01/C01 – MOZ701/001) Nível central, 2004, Objectivos do Projecto, Resultados e Indicadores (Documento)
PPFD (MOZ/01/C01 – MOZ701/001) Nível central, 2004, Relatório do 1º Semestre (1 de Janeiro a 30 de Junho de 2004)
PPFD Cabo Delgado, (data não especificada), Quadro Lógico Integrado – Esboço de Actividades e Sub-actividades, Versão 1.6 Definitiva (Pemba)
PPFD Cabo Delgado, 2003, MOZ/01/C01, Programa Provisório de Trabalho até Agosto de 2003
PPFD Cabo Delgado, 2003, Relatório de actividades desenvolvidas no DPOPH entre

Junho e Novembro de 2003
PPFD Cabo Delgado, 2003, Selecção de Quadros Provinciais para a Equipa Provincial de Apoio e Planificação
PPFD Cabo Delgado, 2004, Análise de Custos da Elaboração do Plano Distrital de Desenvolvimento, Esboço Versão 0
PPFD Cabo Delgado, 2004, Fundo de Desenvolvimento Distrital – Cabo Delgado, Manual Provisório das Operações – Versão 2.0, Pemba
PPFD Cabo Delgado, 2004, Manual de Análise de Dados
PPFD Cabo Delgado, 2004, Manual de Elaboração de Plano de Desenvolvimento Distrital (variante Cabo Delgado), Versão 2.2. (distritos)
PPFD Cabo Delgado, 2004, Métodos e Técnicas de Facilitação
PPFD Cabo Delgado, 2004, MOZ/01/C01 & MOZ/01/01, Relatório[s] do Progresso: <ul style="list-style-type: none"> • Novembro 02 – Fevereiro 03 • Janeiro 03 – Agosto 03, Esboço 1.1 • Janeiro 03 – Dezembro 03, versão final 1.4 • 1º Trimestre 2004, versão 1.1 • 2º Trimestre 2004, versão 1.1 • 3º Trimestre 2004, versão 1.2
PPFD Cabo Delgado, 2004, Parceria entre o PPFD e a Helvetas Cabo Delgado, 2003
PPFD Cabo Delgado, 2004, Plano Anual de Trabalho 2004, Versão 3.0
PPFD Cabo Delgado, 2004, Sustentabilidade = onde estamos e onde deveríamos chegar + Componente de Infra-estruturas (Apresentações em PP para a missão MTE)
PPFD Cabo Delgado, 2004; Apoio ao Orçamento para a aceleração da colocação dos técnicos das obras públicas nos distritos de Cabo Delgado (Versão Preliminar do Documento de Discussão)
PPFD Cabo Delgado, 2004; Custos das Obras 2005, Julho 2004
PPFD Cabo Delgado, 2004; MOZ/01/C01 & MOZ/01/01 Planificação e Finanças Distritais – Cabo Delgado, Relatório de Progresso - 3º Trimestre 2004, Versão 1.2
PPFD Cabo Delgado, 2004; MOZ/01/C01 & MOZ/01/01 Planificação e Finanças Distritais – Cabo Delgado, Quadro Lógico
PPFD Cabo Delgado, 2004; MOZ/01/C01 & MOZ/01/01 Planificação e Finanças Distritais – Cabo Delgado, Quadro Lógico
PPFD Cabo Delgado, 2004; Propostas Aprovadas para Execução das Obras 2004, Julho de 2004
PPFD Cabo Delgado, Dezembro de 2002, Plano de Trabalho, Fase de Arranque, Dezembro de 2002 – Fevereiro de 2003 Ver. 1.1 Ajustada.
PPFD Cabo Delgado, DPPF, Setembro de 2004, Enquanto o Plano não está pronto.

Modelos de identificação participativa de obras distritais em distritos sem PDD 2003 e 2004, versão 1.4
PPFD Cabo Delgado, Julho 2004, Diagnostico do Distrito
PPFD Cabo Delgado, Julho de 2004, Diagnóstico do Distrito de Chiúre
PPFD Cabo Delgado, Setembro de 2004, Estabelecimento e operação das IPCCs: Relatório de experiências e debate
PPFD Nampula (A. Ivan A. Vasquez), 2004, Metodologia para a elaboração do Orçamento e PES Distrital (SECTORIAL)
PPFD Nampula (A Ivan A. Vasquez), 2004, Modelo de Organização Distrital – Manual de Organização e Funções para as Administrações Distritais (Versão Preliminar)
PPFD Nampula, 2004, Componente: Finanças Distritais
PPFD Nampula, 2004, Pesquisa sobre o custo de construção na Província de Nampula (Draft), Nampula, Março 2004
PPFD Nampula, 2004, Ponto de Situação das Obras de 2004, Setembro 2004
PPFD Nampula, 2004, PPFD – II Fase (2002-2006) Relatório de Progresso (Apresentação em PP para a missão MTE)
PPFD Nampula, 2004, Relatório Final Componente de Estradas Distritais, Nampula, Julho de 2004
PPFD Nampula, Abril de 2002, Assunto: Participação no Processo de Planificação e Financiamento Distrital – Introdução e Antecedentes
PPFD Nampula, DPO, DPPF, Abril de 2002, Memorando sobre Participação no Processo de Planificação e Financiamento Distrital – Fase II
PPFD Nampula, DPO, DPPF, Abril de 2004, Conselho Distrital de Desenvolvimento: Metodologia e Procedimentos (Versão Preliminar)
PPFD Nampula, Outubro de 2001, Documento de Conceito: Nampula – A Próxima Fase: Consolidação, aprofundamento e replicação da Experiência de Nampula no Contexto do Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas
PPFD Zona Centro, Agosto 2004, Contratação de Micro Obras, Guia de Orientação
PPFD, DPO, DPPF Nampula, Junho de 2004, Termos de Referência, Reajustamento dos Planos Distritais
PPFD/UNDP/UNCDF, 2001, Emenda ao Documento do Projecto MOZ/01/C01 e MOZ/01/001 VERSÃO PRELIMINAR do Quadro Lógico – Componente da DPFP
PPFD/UNDP/UNCDF, 2004, Emenda ao Documento de Projecto do Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento de Capital - MOZ/01/C01 (UNCDF), MOZ/01/001 (UNDP): Apoio à Planificação e Financiamento Descentralizados nas Províncias de Nampula e Cabo Delgado (DPFP)
Ronald McGill, 2004 (21 de Março – 3 de Abril), Relatório do Escritório PPFD

Ronald McGill, 2004 (28 de Junho – 8 de Julho), Relatório do Escritório de Apoio sobre o PPDF
Roozendaal, Meindert, Julho de 2004, Relatório Interino (não completo) sobre os Aspectos Principais da Padronização do PDD e PÉS
Smoke, P., 2003, Descentralização em África: Objectivos, Dimensões, Mitos e Desafios, <i>in: Administração Pública e Desenvolvimento</i> , Vol. 23, Nº I, 2/2003, p. 7-16
SNV, Relatório Interino (não completo) – Aspectos Principais da Padronização do PDD e PES, Versão Setembro 2004
Sülzer, R. et al., 1996, Organisieren und Organisationen verstehen, Opladen
UNCDF (data não especificada), Orçamentação de Desempenho (PB), Nova Iorque
UNCDF, 2000, Directrizes de Avaliação do UNCDF
UNCDF, Quadro dos Resultados Estratégicos, 2000-03
UNCDF/GoM, 2001, Versão Preliminar do Documento de Formulação do Projecto PPDF
UNCDF/PPDF, Ficheiros de Excel providenciados pela MTE: <ul style="list-style-type: none"> • Todas as Componentes, Todos os Doadores • Plano Anual de Actividades, AWP 2004 • Orçamento de Emenda 2004-2006 (MOZC01& MOZ/01/001) • Nampula e Financiamento do PPDF - UNCDF (Projecto Número – 00034981)
UNCDF/UNDP, 2004, Termos de Referência: Avaliação de Meio-termo do PPDF
UNCDF, 2002, Projecto do GoM, Versão Preliminar do Documento de Formulação do Projecto (PRODOC)

11 TERMS OF REFERENCE

**UNITED NATIONS CAPITAL DEVELOPMENT FUND
UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME**

TERMS OF REFERENCE: MID-TERM EVALUATION

Country:	Mozambique
Full Project Number:	MOZ/01/C01 – MOZ/01/001
Project Title:	“Support to Decentralized Planning & Finance in the Provinces of Nampula & Cabo Delgado”
Sector:	Development Strategies, Policies & Planning (0210)
Sub-sector:	Local Governance
Government Executing Agency:	National Directorate for Planning and Budgeting (DNPO)/ Ministry of Planning and Finance (MPF)
Approval Date:	May 2002
Starting Date:	May 2002
Amendment:	June 2004
Completion Date:	April 2006
Total Cost:	US\$ 15,428,940
<u>Financing</u>	
UNCDF:	US\$ 3,000,000
UNDP:	US\$ 2,653,400
SDC:	US\$ 200,000
NORAD:	US\$ 4,138,200
The Netherlands:	US\$ 4,514,000
DCI:	US\$ 500,000
Govt (in kind)	US\$ 500,000
Evaluation Date:	Sept/Oct 2004

I. Project Background

A. Project History

The primary efforts of UNCDF are targeted at assisting local authorities of LDCs in planning, financing and overseeing basic small-scale rural infrastructure and services through an externally grant-financed Local Development Fund (LDF). This follows the conviction that local governments possess a comparative advantage in providing basic investments and services to people in rural areas. In the context of Mozambique, this focus on supporting good local governance is consistent with government policies and the on-going reforms. The work of UNDP and UNCDF are complementary as UNCDF works downstream to secure the implementation and deployment of ideas, strategies and policies that are developed by government and supported by UNDP upstream.

The project represents a continuation, refinement and extension of the previous District Planning & Financing Project in Nampula Province which was implemented between 1998 and 2001 (MOZ/98/C01 – MOZ/01/001), taking into account the interest of other donors in replicating the Nampula experience, as well as the interest of the Government of Mozambique (GoM), UNDP/UNCDF and the World Bank in replicating the National Programme on Decentralized Planning & Finance (PPFD), based in the National Directorate for Planning & Budgeting of the Ministry of Planning & Finance (DNPO/MPF).

In addition to UNDP-UNCDF and the GoM, the project is co-funded by:

- (i) The Royal Netherlands Government in Nampula Province;
- (ii) The Royal Government of Norway in Cabo Delgado Province;
- (iii) The Swiss Development Cooperation; and
- (iv) The DCI (ex-IrishAid) for the central PPFD component.

B. Policy Context

Mozambique has had a high level of donor dependency over a long period, which entails particular challenges for good governance, particularly at the local level of government.¹ These challenges include what might be called the “decentring of aid”² for the purpose of effective poverty reduction. In other words, local governments and local citizens / communities are seen as important actors to be included / engaged in “aid interfaces” towards poverty reduction. The government, civil society, the private sector, as well as international partners, are aware that decentralization of competencies, planning, budgeting and management responsibilities, resources and implementation capacity to lower levels of government and public administration, are critical to the success of the Mozambican Poverty Reduction Strategy Programme (PRSP) – *Programa de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA)*.

The Government is quite clear and committed, when it states in its first review of PARPA that: “*In 2003, the Government is planning to implement measures to strengthen administrative-financial capacity at local level, and the 2003 State Budget increases the proportion of funds channeled to the provinces*” and “*...Deconcentration and decentralization of State actions, particularly in the public planning system, is another vital element. A process is going on to strengthen and expand local participatory planning, in the framework of the state administrative and financial*”

¹ Looking at aid intensity as percentage of Gross National Product (GNP), Mozambique, in 1997, held second rank among those aid-dependent countries that received aid at 10 % of GNP or more. See: Deborah Bräutigam, *Aid Dependence and Governance*, Expert Group on Development Issues (EGDI), Washington (American University, School of International Service), 2000, p.9 ff.

² Pekka Seppälä, *Towards Local Partnerships. The Social Interfaces of Aid in Rural Tanzania*, Helsinki, Ministry for Foreign Affairs of Co-operation, 2000, p. 38 ff;

*decentralization process*³. This explains why progress in decentralization is a component of the monitoring of the implementation of PARPA, within what is referred to as the “Performance Assessment Framework” (PAF) agreed upon between the Government and those 15 (major) donors who give budget support (“G15”)⁴.

In looking forward to 2004, in its paper to the Consultative Group meeting in Paris in October 2003, the Government stated: *“The activities related to local government and associated law are critical for the process of de-concentration and decentralization. They are particularly connected to the participatory district planning and district budgeting, anticipated under the macroeconomic and financial policies”*⁵.

In reviewing the past donor support for decentralization to GoM in general and to DNPO in particular (including both the UNCDF and the UNDP projects), it becomes evident that this support has contributed substantially to the emergence of key elements of a decentralization strategy. Support included institutional capacity building to deal with decentralization challenges, including planning and budgeting. However, according to officials in various ministries, as well as independent analysts, this process needs to be taken further through the provision of essential inputs to support the elaboration of a strategic vision and a defined policy, (sectoral) coherence of the planning hierarchy and approach, adequate instruments and institutional, sectoral and professional competence. These inputs are required not only at national level (in the DNPO itself) but also at provincial, district and municipal levels. Another challenge is to define a more coherent, well co-ordinated donor support framework. This should enable the various donors to define the essentials (core business) of their support to decentralization and their complementary engagement in functional and / or geographical terms. Through improved and more coherent and systematic coordination, the donors will become a more transparent and reliable partner to the Government in general and in the field of decentralization in particular.

Without these inputs, decentralization, understood as a holistic process of transformation (“reform”) of institutional relationships, will remain without a vision and mission, fragmented and project driven; a piecemeal approach. In consequence, the DNPO is normally seen to *“...lack the institutional capacity, defined strategy and organizational structure to speak with technical competence and strategic vision on matters of decentralization”*⁶. In other words, DNPO’s desire to transform the PARPA into harmonized and coherent processes, as instruments and documents of planning for resource allocation / budgeting *“by objectives / results”*, will depend on substantial strengthening in this regard. Accordingly, a strengthened MPF-DNPO will ensure that the resources allocated according to the plans are translated into tangible, pro-poor delivery of public goods and services. The introduction of programme budgets⁷ (or budgets by objectives) are an explicit aim of the new system of financial management of public expenditure and resources – (SISTAFE)⁸, to be introduced in the beginning of 2004 at central and provincial level.⁹

³ Republic of Mozambique, Poverty Reduction Strategy Programme. Progress report; IMF Country Report 03/98, April 2003, p 43 f. www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2003/cr0398.pdf

⁴ Decentralization monitoring should be seen within the wider framework of governance monitoring, particularly necessary in highly donor-dependent countries such as Mozambique, possibly even within the frame work of NEPAD and its African Governance Peer Review Mechanism),

⁵ Government of Mozambique, Action Plan for the Reduction of Absolute Poverty (PARPA): Implementaion and perspectives, Maputo, August 2003.

⁶ Interview with Custódio de Mucudos , MPF PPF, 3 September, 2003

⁷ Mozambique – program budgeting: theoretical consequences, practical applications. Jim Stevenson, 2003 (draft paper to MFP, undated).

⁸ *Sistema de Administração Financeira do Estado*

⁹ During a September 2003 mission, a suggestion to extend this concept to include a pilot testing of performance budgeting in one urban (municipal) and one rural (district) council, as part of a related UNCDF action-research initiative, was welcomed (see Performance budgeting, International Journal of Public Sector Management, 2001, Vol 14, No 5, pp 376-390). The new central component of UNCDF’s programme is now supporting the development of performance budgeting (PB) at the local level in

One of the foremost strategic challenges is that these processes and instruments need to be unified and, *de facto*, mainstreamed, not only vertically, i.e. through the hierarchical levels of the Mozambican public administration (national, provincial, district / municipal), but more importantly, horizontally, in a coordinated way across its service sectors. The Government's PRSP Progress report diagnoses clearly that planning and budgeting processes at central and local levels, and between the Economic and Social Plans (PES) at provincial level and those of the sectors at central level, need to be more consistent, coherent and mutually reinforcing.

To meet these challenges one has to take into consideration not only the public administration's strong structural inclination towards the sectoral ministries, enhanced through Sector Wide Approaches (SWAPs), but also its inherited high degree of centralization. At the central level, technical and strategic competence on decentralization issues is divided between various ministries; notably between the Ministry for State Administration / National Directorate for Local Administration (MAE/DNAL), the National Directorate for Municipal Administration (DNDA), MPF/DNPO and within those Ministries, departmentalized. In DNPO, there are at present at least three departments (*repartições*), which deal with issues related to provinces, districts and municipalities.

In contrast, there have been recent positive developments in some areas relevant both to UNCDF and UNDP. These provide an excellent opportunity to enhance and/or redefine the essential components, or, in some cases, entry points, for the modified support as foreseen by the amended UNDP document, complementing the existing UNCDF project.

One of those new elements is the "Local Government Act" (*Lei dos Órgãos Locais do Estado - LOLE*), passed in May 2003. Another welcome development is the institutional recognition of the need to monitor the implementation of PARPA, also under a decentralization perspective, within the context of the Performance Assessment Framework (PAF).

II. Project Description

The long-term or development objective of the project is to contribute to poverty reduction through improved local governance in the rural districts of Nampula and Cabo Delgado.

The immediate objective is to increase access by rural communities to basic infrastructure and public services, through sustainable and replicable forms of decentralized, participatory planning, financing and capacity building at the district level.

The amendment to the project document which brought UNDP's project MOZ/01/001 and UNCDF's project MOZ/01/C01 into a single programme, has created a third immediate objective, namely, to strengthen and improve the capacity of the DNPO to contribute to a national decentralization strategy in the areas of local government planning and budgeting as well as fiscal decentralization.

The project in its current configuration comprises the following related components:

Nampula; to be extended to Cabo Delgado from November 2004; the current substantive focus being (a) the conversion of local Economic and Social Plans (PESs) into a Performance Budgeting (PB) format (i.e. explicit annual planning and budgeting, in the context of each district's development plan) and (b) technical liaison with the SISTAFE co-ordinator on the interface between its revenue and expenditure classifications (through the GFS system) and parallel local financial classifications. [See UNCDF technical mission (BTOR) reports of 3rd April and 8th July, 2004]. This PB agenda is being pursued in the light of government's commitment to SISTAFE and its recognition of the need for a local dimension to these central government reforms in the public expenditure management (PEM) cycle.

- (i) the consolidation and the deepening of the Nampula Local Development Fund (LDF) programme (including its extension to all districts of the province), as an official pilot for the Government's decentralized planning and finance programme;
- (ii) the flexible replication of the programme in selected rural districts in the neighbouring province of Cabo Delgado, including;
- (iii) a public administration capacity building component; and
- (iv) the provision of direct technical assistance and capacity building support to the national PPFDF programme in the DNPO/MPF.

LDFs are intended to help define and test, in practice, different ways in which District Administrations and local communities can together plan, finance, implement, monitor and manage improvements in the delivery of local services. The results of the LDF experiment are intended to contribute to the development of a national policy on decentralization of responsibilities for service delivery, and how the necessary funds could be devolved to Local Governments under the Public Sector Reform Programme.

The project has 7 outputs:

Output 1: Participatory planning cycle for local government (districts, municipalities and provinces) established, institutionalised and made self-sustaining.

District development plans are elaborated on the basis of the introduction of participatory planning techniques and procedures and the establishment of mechanisms for community consultation. These plans will be vertically and horizontally integrated into the planning and budgeting system.

Output 2: Local government financial systems established and managed in a responsible and transparent manner that increases local government income.

District development funds are established to support the funding of small infrastructure projects identified and prioritized in district development plans. Funds are managed by local administrations in a transparent way. Support is given to local administrations to increase their revenue generation capacities through the introduction of more efficient, effective and transparent accounting procedures.

Output 3: Provincial and District Governments have established and institutionalised a transparent system for the implementation, supervision, operation and maintenance of basic infrastructure.

Small infrastructure projects are identified and prioritized with community participation and in a transparent way. Local communities are supported to be involved in the supervision of construction and the operation and maintenance of the infrastructure.

Output 4: Institutional (including human) capacity strengthened and made self-sustaining for improved local government performance.

The capacity of local government is strengthened through the training of trainers in relation to all aspects of the planning cycle and local government finance. Training material will be mainstreamed within Mozambican public administration training institutes and linkages with international centres of excellence in the field will be sought and established.

Output 5: Gender and vulnerable group issues effectively mainstreamed into local development and governance processes.

Poverty-orientated district development plans are sensitive to gender and the issues affecting vulnerable groups. Support is given to increase the participation of women in community

participation structures and procedures. The needs of women and vulnerable groups are taken into account in the elaboration of annual plans and in the prioritization of activities.

Output 6: Innovations such as local economic development, natural resource management and district-municipality integrated planning included in the decentralized planning methodology.

LED and natural resource management will be reflected in district development plans and annual operational plans. The coordination of district development plans with municipal and other plans (for instance natural resource management plans) will be supported.

Output 7: Best practices generated through decentralised planning are systematized, standardized and articulated in support of the elaboration of a National Strategy for Decentralized Planning and Financing.

The project seeks to ensure that the experiences and positive lessons from the provincial pilots are mainstreamed and reflected in emerging national policy and strategy relating to decentralized planning and finance and the wider public sector reform process.

III. Project Management and Implementation Arrangements

The national counterpart to the project is the National Directorate for Planning and Budgeting in the Ministry of Planning and Finance in the capital, Maputo, where the Chief Technical Advisor and project manager and the monitoring and evaluation officer to the project are based. A national advisor for public works is based in the National Directorate for Building (DNE) in the Ministry of Public Works (MOPH). It is anticipated that from early 2005, a national advisor for training and capacity building, to be based in DNPO, and two regional training advisors, to be based in regional training institutions (IFAPAs), will be contracted to support the mainstreaming of capacity building and training material and techniques.

At provincial level, in both Nampula and Cabo Delgado, the project is based in the Provincial Directorate for Planning and Finance (DPPF) but has advisors in the Provincial Directorate for Public Works (DPOPH) to support the infrastructure component of the project. In Cabo Delgado there is an additional link to the Provincial Directorate for State Administration (DPAC) with the presence of two advisors for capacity building in public administration and local government finance. A number of key advisory positions in the project have been vacant for some time, especially in Cabo Delgado, but are in the process of being filled.

At provincial level the projects work principally with provincial and district level multi-disciplinary planning teams. Provincial technicians are part of a training of trainers process to support training and capacity building at district level for district planning teams. A gender and participation advisor in both provinces supports the introduction of participatory planning techniques and the establishment of participatory structures and mechanisms at district level, and ensures the adequate representation of women in these process and reflection of their needs. A district finance advisor in each province supports capacity building in the use and management of district development funds, the integration of plans into the planning and budgeting system and improvements in the generation and accounting of locally collected revenue.

IV. Project Implementation Status

As noted above, the project has, essentially, 3 components: 1) Nampula Province, 2) Cabo Delgado Province, and 3) technical assistance at the national level to the emerging programme for decentralized planning and finance led by the DNPO.

However, each component is at a different stage of implementation and has evolved at a different pace. The Nampula component, supported principally by the Dutch Government, is well established and well institutionalized into provincial government structures since it has been operational since 1998 (MOZ/98/C01) and, in fact, in another format predating that. The Cabo Delgado component, supported principally by the Norwegian Government, is relatively new, operating for about 18 months in a more challenging and remote environment. The third component, based in Maputo in DNPO and DNE, has been established through a project amendment bringing UNDP's project MOZ/01/001 and UNCDF's project MOZ/01/C01 into a single programme. This component is co-financed with Development Cooperation Ireland (DCI) and only became fully operational in early 2004 with the appointment of the Chief Technical Advisor (CTA). Cost sharing agreements with DCI have only recently been concluded and funds become available. The Swiss Development Corporation also provides funding for the Nampula and Cabo Delgado components.

In consequence, the implementation status of the project also varies between the project components. A comparison of actual project achievements against planned outputs and activities can best be understood by referring to the annual, half-yearly and quarterly monitoring and evaluation reports elaborated by the project. These will be made available to members of the evaluation team and will be key reference documents for them. An extract from the annual monitoring and evaluation report for 2003 is attached as Annex 1.

V. Objectives and Scope of the Mid-Term Evaluation

A. UNCDF Project Evaluation Objectives

The general objectives of a UNCDF Mid-Term Evaluation (MTE) are to:

- Assist the recipient Government, beneficiaries, UNCDF, UNDP and, as appropriate, the concerned co-financing partners, to improve the efficiency, effectiveness, relevance and impact of the project;
- Provide feedback to all parties to improve the policy, planning, project formulation, appraisal and implementation phases; and
- Ensure accountability for results to the project's financial backers, stakeholders and beneficiaries.

B. SDPF Mid-Term Evaluation: Expected outcome

The expected outcome of this Mid-Term Evaluation is a strategic review of project performance to date, in order to:

- Help project management and stakeholders identify and understand problems that need to be addressed, and provide stakeholders with an external, objective view on the project status, its relevance, how effectively it is being managed and implemented, and whether the project is likely to achieve its development and immediate objectives.
- Provide project management and stakeholders with recommendations for corrective actions to resolve outstanding issues and improve project performance for the remainder of the project duration.
- Help project management and stakeholders assess the extent to which the broader policy environment remains conducive to replication of the lessons being learnt from project implementation and/or identify exit strategies
- Help project management and stakeholders set the course for the remaining duration of the project.
- Help project management and stakeholders to draw initial lessons about project design, implementation and management.
- Comply with the requirement of the Project Document/Funding Agreement as well as UNCDF Evaluation Policy.

C. SDPF Mid-Term Evaluation: Key Tasks

The evaluation team will contribute to the above by completing the following evaluation tasks. Taking into account the implementation status of each component and the resource disbursements made to date:

1. Examine the project's design features and assess whether they are optimal for achievement of the desired project objectives/outputs.
2. Assess the continuing validity and relevance of project objectives and the degree to which critical assumptions are holding.
3. Assess the extent to which the broader policy environment remains conducive to replication of the lessons being learnt from project implementation.
4. On the basis of 1-3, determine the need for, and recommend any changes to project design.
5. Assess overall progress in delivering project outputs, with special regard to:
 - a. the introduction and/or consolidation of decentralized planning and financing in Nampula and Cabo Delgado provinces.
 - b. the provision of direct technical support to the national PFFD programme in the DNPO/MPF.
 - c. the planning, delivery, operation and maintenance of small-scale infrastructure (quality, design, construction), operations and maintenance, and management of procurement and contracting processes.
 - d. the gender sensitivity of the project and its performance in terms of promoting effective participation of all socio-economic groups, including the poor and other vulnerable groups.
 - e. the performance of the project in terms of influencing policy and practice in relation to the above.
6. Assess whether the project is likely to attain its Immediate and Development Objectives.
7. Assess the project's institutional and implementation arrangements and their suitability for the successful achievement of the project's objectives; including analysis of the consistency in the policies of the stakeholder organizations. Identify obstacles that are hindering the implementation or operations of the project and make recommendations for resolving outstanding issues.
8. Assess the extent to which technical assistance and back-stopping from UNDP/UNCDF is supporting the project in achieving its objectives and recommend accordingly;
9. Identify obstacles and institutional bottlenecks on both the partner and donor side that might be hindering the success or frustrating and/or limiting the successful implementation or operation of the project and make recommendations for resolving outstanding issues;
10. Assess the managerial competencies, capabilities and innovation at all levels in implementation of the project. Assess whether managerial systems, including M&E, reporting systems, and financial management are functioning as effective management tools.
11. Make recommendations on outstanding management and implementation issues;
12. Assess and make recommendations on the sustainability of implemented activities and potential exit/handover strategies;
13. Draw critical lessons learned on project design, implementation and management and all of the areas assessed (above) and make recommendations to improve the project based on the assessments and lessons learned.
14. The evaluation team shall also analyse, comment on and, if necessary, formulate recommendations related to other issues that may be raised during the mission by partners or counterpart organisations, in addition to those identified here, that will or should influence future project direction.

The project is a pilot providing a mechanism for establishing best practices and learning lessons. A primary focus of the evaluation should be to undertake an institutional analysis of the ability of provincial and district administrations and communities to plan, manage and execute development activities and to share the best practices and lessons learned with central government, and to analyse how conducive the broader policy environment remains to replication of these best practices and lessons.

The main conclusions and recommendations of the evaluation will help the project management better understand and address problems, whilst providing stakeholders with an external, objective view of project status, the validity of the original project rationale, how effectively the project is being managed and implemented, and whether the project is on track to achieve its development and immediate objectives. The evaluators will also make recommendations for corrective actions to improve performance for the remainder of the project's duration.

In operational terms, each component will have to be evaluated separately as they are subject to differing problems and are at different stages of implementation. In policy terms, the project's impact on the national decentralization strategy can be evaluated as a self-standing section.

In strategic terms, while the components will be evaluated separately, it is imperative that the MTE is seen as a means to mould these separate components into one programme. The evaluators must understand that UNCDF/UNDP view the strategic imperative of (a) the single programme and (b) the three components' contributions to it, as being an essential feature and justification for the second phase of replication and extension. In addition, this strategic imperative is seen as being essential to influencing (a) parallel work through the new World Bank programme, and (b) giving substance to the debate with government and contribution to the subsequent development of a coherent government decentralization policy.

D. SDPF Mid-Term Evaluation: Specific evaluation questions

In fulfilling the key tasks of the MTE outlined above, the evaluation team may take into account and address the following specific questions, which have been identified by project stakeholders as being of particular interest and importance:

1. Nampula
 - a) The degree to which priorities identified in the participatory planning process are incorporated into district plans;
 - b) The degree to which priorities of district plans and district PES are incorporated into the provincial plans;
 - c) The level of explicit budgeting as part of the district PES;
 - d) The extent of progress in this introductory phase of work to introduce performance budgeting (PB) and what additional inputs and conditions will be necessary to consolidate and embed the new system within the Nampula public expenditure management (PEM) cycle;
 - e) Given the trend towards direct budget support, possible funding modalities should the project be prolonged at the end of the current phase (April 2006);
 - f) A review of the on-budget funding modality for LDF multi-sector, small-scale infrastructure projects, in the context of the current experiences with sector wide basket funding arrangements in Mozambique;
 - g) The potential to enhance this modality, through integrating activity funding covering Provincial support to districts and other off-budget elements of the PPF, as well as moving to basket funding through the national Treasury;
 - h) Ways in which the Nampula experience can contribute to the debate on and influence the emerging decentralization agenda and policy.

2. Cabo Delgado
 - a) The overall progress to date based on project objectives and project outputs and in particular the degree to which the project has, since its inception, been able to quickly capitalize on the experiences and lessons learnt from Nampula Province;
 - b) In particular, the contribution of the counterpart with regard to fulfilling its commitments, notably in terms of availability of Provincial staff for the provincial planning team, counterpart staff of DPOPH, and District staff, office space, coordination arrangements, and Government contribution to the LDF;

- c) The degree to which the project is embedded or integrated into the partner institution and how this might be improved;
- d) The constraints, obstacles and institutional bottlenecks that the project has or is facing and recommend possible solutions;
- e) The possibility of progress in this introductory phase of work to develop performance budgeting (PB) and what additional inputs and conditions will be necessary to consolidate and embed the new system within the Cabo Delgado public expenditure management (PEM) cycle.

The above questions should take due consideration of the fact that activities in Cabo Delgado are in their early start-up phase. Notwithstanding this, the assessment and recommendations of the evaluation team are seen to be useful input at this stage.

3. Field Issues

- a) How participatory planning methodologies are being developed and the extent to which the positive experiences derived from them are being incorporated into emerging Government policy (LOLE, PSR, PPF);
- b) Whether NGOs are sufficiently involved in participatory planning *approaches* [C.f. *Research study of CONCERN project (B. Weimer)*];
- c) The lessons learnt from MAMM Regional Planning Units in Nampula Province;
- d) How the project is responding to the need for local capacity building in financial management.

4. Maputo

- a) Donor coordination within the project (UNDP, UNCDF, NORAD, Netherlands, SDC, DCI) and with other UNDP projects (i.e: UNDESA PSR);
- b) How the project does/should interact with the Donor Working Group on Decentralization.
- c) Coordination between the project and PsAF;
- d) The possibilities for collaboration, coordination and cooperation between donors and donor supported projects/programmes in the field of Public Sector Reform and especially decentralization;
- e) The effectiveness of the common basket fund of the Public Sector Reform Programme and its potential to be used to support LDFs);
- f) How the project can promote sustainability and begin to evolve its exit/handover strategy? What are the options for LDF grant financing in Mozambique, which is moving towards direct budget support (common basket funding, LDF grants transit through central Government back to provinces/districts; combination of fiscal transfers and project-type activities) [C.f. *UNCDF DLDSP Project in Yemen for comparison*].

5. Central to Local Issues

- a) The extent to which sectoral investments from central ministries (MPOPH, ANE, MINED, MINSAUD, MADER) are articulated and coordinated with decentralized local investments; With reference to MADER, examine the proposal to create a "Local Agricultural Development Fund" (LADF), as a type of block grant to the District Government budget (managed along the same lines as the LDF) for the purpose of agricultural development.¹⁰

¹⁰ According to advocators of this idea, such a facility would enable the ProAgri SWAP to give meaningful support to the District, would be in line with the logic of the ongoing public sector reform, the draft by-law of the Law on Local Organs of the State, and could possibly be accommodated in the SISTAFE, the state's management system of public finances. It would require from MADER a definition of functions and responsibilities attributed to the District. (NB: The idea has been raised with the senior management of PPF in MPF-DNPO, and has been put to MADER in a recent study on Aid modalities for agricultural sector development support, commissioned by DANIDA. The study elaborated for CONCERN also refers to this proposed modality to join the sector logic with a territorial logic of planning and budgeting.)

- b) The synchronization between planning exercises vs. actual flow of funds: do they correspond? What are the implications for district budgets and district budgeting (i.e. where are the areas of local budgeting discretion)?

VI. Evaluation Methodology

The mission will be carried out in the following way:

1. HQ Phone Briefing

The Team Leader will be briefed via telephone by the UNCDF Programme Manager, the Technical Advisor and the Regional Technical Advisor covering East and Southern Africa, as well as by the Evaluation Unit.

2. Review of relevant project documents and files

Several evaluation and study missions have been conducted recently that relate to this project. The evaluation team should utilize the data and information already available from these missions. A list of key reference documents is provided in **Annex 2**, but note that this list is not comprehensive or exhaustive. Other documents will come to light during the mission.

3. Establishment of Evaluation Methodology and Work plan

At the beginning of the mission, the team leader will consult with other team members and elaborate a detailed methodology for the evaluation. The team leader, together with the team members, will produce on the 2nd day an Evaluation Methodology and mission programme. This will be submitted to the project staff, UNCDF Programme Officers, Maputo, as well as to the UNCDF Evaluation Unit, New York. It will include a differentiation of tasks to be undertaken by team members, a programme for visits to the various components of the project, including the institutions, organizations and districts that will be visited, and a list of key informants the team will meet and interview, and a table of contents for the evaluation report.

For the purpose of making logistical arrangements, an indicative programme has been drafted and is provided as **Annex 3**. The team leader in conjunction with team members will review and adjust this programme as considered appropriate, but taking into account practical and logistical considerations. To facilitate the scheduling of meetings, UNCDF Programme Officers and project staff will identify (in consultation with the Team Leader) and schedule appointments with key stakeholders in advance of the mission. In preparation for their information gathering activities, the team will prepare research tools to aid their consultation of the various project stakeholders; i.e. questionnaires, survey forms and materials, etc

4. In-Country Consultations and Evaluation

Briefing by UNDP/UNCDF, project staff, representatives of relevant Government institutions, and a review of project files and activities in the field. The UNCDF Programme Officers and project staff based in Maputo will assist and accompany team members wherever possible/appropriate. Field trips and visits to conduct the evaluation will be planned in consultation with UNCDF Programme Officers, project staff and the Government, in order to ensure that the team meets with the relevant project-related institutions, organizations, key informants, beneficiaries/users, and the population groups in the project areas. These should include local government staff (provincial and district), consultative councils (where they have been established) and/or separately with women's representatives/groups, community leaders, the populations of poor communities, ministerial and national technical staff, NGOs and donors, and any other identified participants and stakeholders in the project. The mission should visit an appropriate, representative sample of districts and communities. Wherever possible, all evaluation data should be disaggregated by gender.

NOTE: The MTE is taking place against the background of national elections that are scheduled for 1-2 December 2004. Although the official campaign is only to start on 17 October 2004, since

voter registration in June there have been ongoing activities related to the elections that absorb some key counterpart staff. The mission should be aware that it may not always be possible to meet all key counterpart staff under these circumstances.

5. Drafting of Aide Mémoire

On the basis of their findings, the mission will draft an Aide Mémoire, which will be shared with key stakeholders (GoM, UNDP/UNCDF Mozambique and HQ, project staff, and other relevant partners) prior to the mission wrap-up meeting, at which stakeholders can comment on the mission's findings.

6. Mission Wrap-Up meeting

Mission wrap-up meeting will allow for comments from participants to be noted for possible incorporation into the final report. The UNCDF Programme Officer will record the minutes for submission to the mission team, all relevant stakeholders, and UNCDF Evaluation Unit.

7. In-country Debriefing session with the UNDP Resident Representative and GoM focal point.

8. Debriefing of UNCDF HQ in New York by the team leader

9. Finalization of the Mission's Evaluation Report

VII. Organization of the Mission

A. Composition of the Mission

The Mid-Term Evaluation is to be conducted by a team of 3 or 4 qualified and experienced experts - a Decentralized Planning and Policy expert, a civil engineer, a gender expert and a participation expert (the latter two positions may be combined). The Team Leader will be fluent in English and Portuguese, and the other team members must be fluent in either English or Portuguese, but preferably both.

The Decentralized Planning and Policy Expert (Team Leader) should be an international consultant with extensive rural development experience, especially in policy development and operationalization of decentralized systems of planning and financing at district and sub-district levels in Africa, as well as a sound knowledge of community participation approaches. S/he should also have applied experience with LFA (Logical Framework Analysis). Familiarity with Mozambique is a definite advantage and fluency in English and Portuguese is an essential prerequisite. As the Decentralized Planning and Policy expert, the consultant is responsible for assessing the performance of the project with respect to all of the TOR components related to support to decentralized planning and financing in Nampula and Cabo Delgado provinces, as well as the "central component" of the project – the provision of direct technical support to the national PPFDF programme, led by DNPO/MPF. The Team Leader's tasks are to – lead the team in coming to agreement on the methodology, work plan and individual outputs for the evaluation (while delegating to the other members in their respective fields of expertise for those components), coordinate and compile the inputs of the civil engineer and the gender and participation experts into the overall report, and ensure, in a timely manner, the deliverables defined below (Section VIII).

The Gender/Participation Expert (one or two international or national experts, depending on candidates' skills) should have experience in gender analysis and designing effective gender mainstreaming activities. S/he should also have experience in local participatory planning systems and be familiar with evaluation tools to assess participation. Knowledge of gender and participation issues in the Mozambique context, as well as the local planning and service delivery system in Mozambique would be an advantage. The Gender/Participation consultant(s) will be responsible for reviewing all aspects of the project from a gender perspective and in terms of

effective participation (of all socio-economic groups, including the poor and other vulnerable groups). This will involve analysis of the planning systems being supported, satisfaction of different socio-economic groups, men and women with those systems, policy issues relating to gender and participation that are relevant to the project, as well as the contribution to project results of the provincial gender and participation advisors. The consultant(s) will draft and provide, in timely manner, all components in Evaluation Methodology, Aide Memoire and the draft/final report related to issues of gender mainstreaming, and the quality of participation in all relevant aspects of the project.

The Infrastructure Expert (international or national) should be a qualified civil engineer/chartered surveyor. S/he should have experience with the design and implementation of small-scale infrastructure construction projects and be able to conduct qualitative and quantitative technical assessments and cost appraisals of the infrastructure built by the project, as well as assess the viability of the operations and maintenance systems in place. Familiarity with labour/community-based construction, management, operations and maintenance is required. The Infrastructure Expert is responsible for assessing the performance of the project with respect to all issues related to aspects of infrastructure planning, delivery (quality, design, construction), operations and maintenance, processes of procurement and contracting (transparency and propriety), infrastructure-related training provided, and the contribution to project results of the national and provincial Advisors for Public Works. In consultation with the Team Leader and the Gender/Participation expert(s), s/he will draft and provide, in timely manner, all components in the Evaluation Methodology, Aide Memoire and the draft/final report related to the infrastructure aspects of the project.

The mid-term evaluation is carried out on behalf the Government, UNCDF/UNDP and participating donors. The sourcing of candidates for the evaluation will be carried out in consultation with project stakeholders. The final selection of candidates rests with the UNCDF Evaluation Unit, in the interests of maintaining the independence of the evaluation team. Upon its request, NORAD, a donor to the project, will assign a representative as an observer to the evaluation mission. The Government will give the mission access to the project's regions of intervention and to relevant central/provincial/local authorities.

B. Duration of the Mission

The fieldwork for the assignment will be take place between 22 September and 18 October 2004. An indicative workplan detailing the schedule and number of work days can be found in **Annex 3**. Note that Sundays are off-days.

VIII. Reporting Requirements/Deliverables

The Consultants shall work as a team and report to UNCDF Evaluation Unit. In the field, the mission should report to the UNCDF representative (i.e. the Resident Representative UNDP or her appointee).

However, on a practical and day-to-day basis, the consultants will work closely with UNCDF Programme Officers and assistants in the UNDP Country Office, Mozambique with regard to administrative and logistical support, and with the CTA and Maputo-based project staff on technical and operational matters, who will assist and accompany team members wherever possible and appropriate. On trips to the provinces, team members will be accompanied by the relevant project and counterpart staff.

The detailed **Evaluation Methodology and Work plan Proposal** will be submitted by the Team Leader on the second day of the mission to the UNCDF Programme Officer and shared with the UNCDF Evaluation Unit. This is a brief proposal regarding his/her understanding and interpretation of the ToR and overall evaluation. This will also include the proposed methodology

and break down of the work programme and technical requirements.

Near the end of the mission (upon completion of information gathering and assessment), the mission should draft an **Aide Mémoire** briefly stating their key findings. Ideally, time will have been allowed for discussion of findings in the field with the project beneficiaries during the in-field consultations. The Aide Mémoire becomes the basis of discussions at the Evaluation Wrap-Up meeting in Maputo, to which representatives of key stakeholders are invited. UNCDF HQ should receive a copy of the Aide Mémoire as well prior to the meeting.

At the Wrap Up meeting, the mission will discuss its main findings and recommendations with the UNDP Resident Representative, government authorities, and other project partners concerned. While the consultants are free to raise any subject relevant to the evaluation of the project, the mission is not empowered to make any commitments on behalf of UNCDF.

The **Minutes of the Evaluation Wrap-Up Meeting** will be prepared by the UNCDF Programme Officer and submitted to the mission team, all relevant stakeholders, and the Evaluation Unit at UNCDF HQ.

The Evaluation Team members are responsible for submitting their individual inputs to the draft report to the Team Leader on time. The Team Leader is responsible for consolidating these individual inputs into a coherent **Draft Evaluation Report and Evaluation Summary**, as per the format outlined in **Annex 4**. The comments of the Government, the UNDP Resident Representative, and other relevant stakeholders on the Aide Mémoire and at the Wrap Up meeting will be incorporated or addressed appropriately in the Draft Evaluation Report. The Team Leader will submit the Draft Evaluation Report within 10 days after completion of the Evaluation Wrap-up meeting. An electronic version of the Evaluation report, including the "summary of project evaluation", (in MS Word 2000 format) will be submitted to UNCDF Evaluation Unit, which will distribute the report for review and comments.

After the Evaluation Debriefing and receipt of comments on the draft report, the team leader will finalize the **Final Evaluation Report and Summary**. One bound copy and an electronic version of the report will be submitted to the UNCDF Evaluation Unit, which will share with the Mozambique Country Office and Project Staff for distribution to all parties concerned.

In summary, the outputs required of the evaluation team are -

- **Evaluation Methodology and Work plan**
- **Aide Mémoire**
- **Draft Evaluation Report and Evaluation Summary**
- **Final Evaluation Report and Evaluation Summary**

IX. Mission Costs & Financing

The financing of the evaluation will be shared by the UNCDF Evaluation Unit and the project (funds allocated for evaluation).

Final payment of fees due will be paid only upon acceptance by UNCDF of the final report. If expressly agreed, 50 per cent of fees due may be paid upon submission of the draft report.

X. Approach to the Evaluation Report

The evaluation report should follow the format presented in **Annex 4**. In the evaluation report, the consultants are free to raise any subject relevant to the evaluation of the project.

**TOR Annex 1:
Extract from Project Monitoring and Evaluation Report December 2003**

PART III: Programme/Project Summary Table:

Programme/Project Title	<i>MOZ/01/C01 (UNCDF) MOZ/01/001 (UNDP, Technical Assistance): District Planning and Financing Project</i>	MANAGEMENT Arrangement:	
Designate Institution	MPF-DNPO	Period Covered:	1 January - 31 December 2003

OVERALL ASSESSMENT

A presente avaliação diz respeito ao primeiro ano de trabalho do PPFDF na sua II Fase. A avaliação geral considera-se positiva a medir pelos progressos gerais registados na direcção para institucionalização do PPFDF no Governo Provincial e Governos Distritais, uma integração efectiva dos novos assessores (Finanças Distritais e Edificações) na dinâmica do Programa e na realidade político-cultural da Província. A redução do volume de projectos por implementar resultantes do facto de se terem registado atrasos na adjudicação de obras por causa da decisão do Tribunal Administrativo que condicionava o seu visto para início das obras. A substituição do sistema de representação comunitária "Ad-hoc" por um quadro de escolha directa das comunidades melhorou os níveis de representação e níveis de responsabilidade dos eleitos e fortaleceu o exercício de democracia das populações. A introdução dos processos ligados às Finanças Distritais com relativo sucesso nos distritos "piloto" e a procura que imediatamente foi provocada por outros distritos e Províncias como de Cabo Delgado, Zambézia, Tete, Manica e Sofala mostram que a perspectiva de responsabilizar os distritos pela implementação dos PDD's encontrou mais eco. Por outro lado, a introdução das Finanças Distritais tornou possível trazer um valor acrescentado ao valor do PES e Orçamento Distritais no aspecto de reflexão do desempenho dos sectores e melhora a responsabilidade dos Governos Distritais na Planificação do Desenvolvimento Distrital. A utilização das metodologias participativas do Governo Provincial na elaboração do seu Plano Estratégico 2003-2007 catalizou e fortaleceu as práticas e metodologias produzidas pelo Programa e tornou fácil o processo de integração dos PDD's na Planificação Provincial. A participação do Programa na formação das Equipas Técnicas Provinciais de Manica, Sofala, Tete e Zambézia, a recepção das visitas de diversos organismos e consultores favorecem o processo de replicação da Experiência de Nampula no País.

SUMMARY OF RESULTS			
Programme support objectives (PSOS) or Immediate objectives		Indicators	Achievements
Obj. 1	Sistemas de participativos de planificação Distrital estabelecidos e institucionalizados em Todos os Distritos, Baseados em Prioridades Pro-Pobres.	Nampula (Npl): 2 PDD's Aprovados em 2 Distritos; 4 Novos Distritos Incluídos no PPF; 2 Acordos de Parceria Assinados; 15 CCD's Realizados e 38 CCPA's Realizados Como Plataforma de Representação nos CCD's. Cabo Delgado: 2 CDDs, 10 CCPAs, 23 foruns locais realizadas, 2 PSE finalizados. 1 modelo de elaboração do PDD preparado.	Concluída com êxito
Obj. 2	Administrações Distritais e Comunidades Capazes de Identificar, Prover e Manter Infra-estruturas Básicas e Serviços Públicos Com Base em Prioridades Locais	2 Projectos Transitados de 2001 Terminados; 17 Projectos de Edificações, 6 Projectos de Estradas e 5 de Agua Identificados Para 2002 Executados. Cabo Delgado: 8 projectos preparados.	Etapa concluída com sucesso mas, sendo um processo, a acção prossegue.
Obj. 3	Sistemas Financeiros Transparentes Estabelecidos e Capacidade Humana Desenvolvida no Nível de Distritos Para Mobilização de receita e Outros recursos.	Npl: 3 Distritos Com Sistema de Finanças Distritais. Cabo Delgado: sistema de contas estabelecido, modalidade orçamentos distritais de actividades operacional, operações FDD preparadas.	Resultado Estratégico sendo Alcançado. Iniciada a replicação para 1 distrito (Monapo)
Obj. 4	Mecanismos e Processos Para Promover Uma Coordenação Efectiva e Apoio ao Processo de Planificação Distrital Estabelecidos.	Npl: 1 Comité de Supervisão Efectivo e Com Reuniões Regulares; Direcções Provinciais (DPOPH, DPPF, DPAC e DPADR) com Ligações Efectivas no PPF; Ligação do PDD's Com o Plano Estratégico Provincial. Cabo Delgado: 8 cursos realizados dos quais 6 em cascata. 2 manuais e outro material de formação preparada.	Toda a Província Abrangida Pelo Processo de Planificação Distrital Participativa Com a Inclusão dos Últimos 4 Distritos.
Obj. 4'	Capacidade humana e institucional fortalecida para assegurar uma boa governação e desenvolvimento local.		
Obj. 5	Processos de Planificação e Finanças Distritais têm um Impacto Visível e Crescente no Desenvolvimento Socio-Económico Local.	Npl: Projectos Financiados Pelo FDD Priorizam Actividades Ligadas ao DEL; Comunidades Sensibilizadas Com Aspectos do HIV/SIDA; Atenção Crescente a Gestão de Recursos Naturais; Membros das Comunidades Treinados e Envolvidos na Manutenção de Infra-estruturas Locais.	Resultado Estratégico sendo parcialmente alcançado. Em 2003 foram iniciadas medidas visando alcance de uma melhor abordagem do Desenvolvimento Económico Local com visitas às ADEL's de Manica, Sofala e Maputo, criação do Núcleo Provincial das ADEL's e formação na Itália de um membro deste Núcleo.
Obj. 6	As questões de Género perpassam todas as actividades do NPPFD.	Npl: 1 Estratégia do género adoptada, Maior representação das mulheres nos CCD's, Os Planos anuais incluem um enfoque claro sobre questões do género. Mais tempo dedicado às questões de género nos CCD's, DRP's e grau de reflexão das necessidades das mulheres na escolha dos projectos de investimento. Cabo Delgado: 1 curso realizado para EPA e 1 para Governo Distrital/ETD (Meluco). Participação mulheres CCPAs razoável ate	Resultado Estratégico em processo. O alcance de maiores resultados estava dependente da adopção de uma estratégia de Género que não foi completada

		fraca.	
Obj. 7	Lições e Boas Práticas São Geradas Para Alimentar Para Alimentar as Políticas e Legislação Nacionais na de Descentralização e Influenciam o Programa Nacional.	Política e Legislação Nacional Influenciada e Reflete Experiência de Nampula; Metodologias do Programa Nacional Baseadas nas Metodologias e Instrumentos do PPFD de Nampula; PPFD de Nampula Reproduzido Com Sucesso em Cabo Delgado; Manuais do PPFD de Nampula. Equipas conjuntas do PPFD trabalham para a expansão da planificação distrital e reforçadas acções de coordenação com diferentes parceiros em prol do Programa.	Resultado Estratégico sendo alcançado. Muita procura de Províncias, consultores, Programas e órgãos centrais. A nível central está em curso a formação de um Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas.
Annual Output Targets		Achievement of Outputs	Proposed Output Targets for the Next Year
Obj. 1	Output 01: Sistemas de participativos de planificação Distrital estabelecidos e institucionalizados em Todos os Distritos, Baseados em Prioridades Pro-Pobres.	Resultado completado com o Lançamento do PDD em todos os distritos de Nampula	
Obj. 2	Output 01: Administrações Distritais e Comunidades Capazes de Identificar, Prover e Manter Infra-estruturas Básicas e Serviços Públicos Com Base em Prioridades Locais.	Resultado Estratégico sendo Alcançado. As comunidades e Governos Distritais aumentaram os níveis de responsabilidade sobre a decisão dos investimentos	
Obj. 3	Output 01: Sistemas Financeiros Transparentes Estabelecidos e Capacidade Humana Desenvolvida a Nível de 3 Distritos piloto Para Mobilização de receita e Outros recursos.	Resultado Estratégico sendo alcançado. Iniciada a replicação para 1 distrito (Monapo)	
Obj. 4	Output 01: Mecanismos e Processos Para Promover Uma Coordenação Efectiva e Apoio ao Processo de Planificação Distrital Estabelecidos.	Resultado Estratégico sendo alcançado.	
Obj. 5	Output 01: Processos de Planificação e Finanças Distritais Tem um Impacto Visível e Crescente no Desenvolvimento Socio-Económico Local.	Resultado Estratégico sendo parcialmente Alcançado. Em 2003 foram iniciadas medidas visando o alcance de uma melhor abordagem do Desenvolvimento Económico Local com visitas às ADEL's de Manica, Sofala e Maputo, criação do Núcleo Provincial das ADEL's e formação na Itália dum membro deste Núcleo.	
Obj. 6	Output 01: As questões de Género perpassam todas as actividades do Nampula PPFD.	Resultado Estratégico sendo Alcançado. O alcance de maiores resultados estava dependente da adopção de uma estratégia de Género que não foi completada.	
Obj. 7	Output 01: Lições e Boas Práticas São Geradas Para Alimentar Para Alimentar as Políticas e Legislação Nacionais na de Descentralização e Influenciam o Programa Nacional.	Resultado Estratégico sendo alcançado registando-se muita procura de Províncias, consultores, Programas e Ministérios justificam esta avaliação.	

**TOR Annex 2:
LIST OF KEY DOCUMENTS**

1. Concept Paper, Nampula: The Next Phase, Final Draft, October 2001
2. Project documents for both projects MOZ/1/C01 – MOZ/01/C01
3. Single Amendment document to MOZ/01/C01 – MOZ/01/001
4. Project Reports - Annual Progress Reports, Audit reports, etc
5. Inception reports
6. Integrated Logical Framework (May 2003) and Activity Framework – Cabo Delgado (September 2003)
7. Project Annual Work plans
8. Past evaluations: Independent Programme Impact Assessment of the UNCDF Local Development Programme – Mozambique Companion Report – ECI Africa March 2004, Report of the Mid-term evaluation mission June-July 2000. November 2000.
9. CONCERN Evaluation (SDC)
10. Prodoc: UNCDF DLDSP Project in Yemen
11. Financial Flows & Financial Management Systems for Provincial & District Administrators, 7 February 2002, Adrian Fozzard, Center for Aid & Public Expenditure, ODI
12. The Implications of Decentralisation & Deconcentration for the National Planning & Budget System, David Jackson et al, Maputo, December 2003
13. Technical (Back-to-Office) Report, Decentralised Planning & Financing (DPF), MOZ/01/C01, Ronald McGill, Senior Technical Adviser, 21 March – 3 April 2004
14. Technical (Back-to-Office) Report, Decentralised Planning & Financing (DPF), MOZ/01/C01, Ronald McGill, Senior Technical Adviser, 28 June – 8 July 2004
15. Mission Report – Handover Mission to Mozambique, Cyril Guillot, Deputy Director, LGU, UNCDF, May 2004
16. Public Sector Reform Strategy, 2001-2011, Implementation Plan, Phase 1, 2002-2005, Public Sector Reform Technical Unit (UTRESP)
17. Taking Risks, UNCDF (September 1999)
18. Taking Risks: Background Papers. UNCDF (September 1999)
19. UNCDF Policy on Poverty Reduction & Local Governance: The Way Forward

TOR Annex 3: INDICATIVE WORKPLAN FOR THE EVALUATION

Dates	Activity	Consultants/# workdays
Wed 8 Sept	HQ briefing for Evaluation Team Leader by UNCDF Evaluation Unit, Mozambique Programme Manager and Regional Technical Advisor covering Mozambique	Team leader: 1 work day
Prior to 22 Sept	Preparation for evaluation, documentation review, etc	All consultants: 1 work day (of a total of 2 days for prep/doc. review)
Wed 22 Sept	Arrival of Evaluation Team in Maputo Dinner with project staff	All consultants
Thu 23 Sept	Internal meeting of MTE Team to define methodology and review work programme	All consultants: 1 work day
Fri 24 Sept	<ul style="list-style-type: none"> o Evaluation team orientation and briefings: <ul style="list-style-type: none"> o Meeting with UNDP Resident Representative (RR), Deputy RR, Asst. RR, National Programme Officer, JPO o Meetings with Chief Technical Adviser and Maputo based project staff in Maputo o Meeting with DNPO – Director Lambo o Infrastructure Expert meeting with Filomena Santos, (project's public works advisor at national level), and her counterpart, the National Director for Construction. o Methodology and Workplan finalisation and submission to UNCDF Evaluation Unit and project staff 	All consultants: 1 work day
Sat 25 Sept	Further preparation for evaluation, document review, etc <i>NOTE: Public Holiday in Mozambique (Armed Forces Day)</i>	All consultants: 1 work day
Sun 26 Sept	Rest day <ul style="list-style-type: none"> o Travel from Maputo to Nampula o Dinner with project team 	All consultants
Mon 27 Sept -Sat 2 Oct	Evaluation of Nampula project component	All consultants: 6 work days
Sun 3 Oct	Rest day <ul style="list-style-type: none"> o Travel from Nampula to Cabo Delgado (Pemba) o Dinner with project team 	All consultants
Mon 4 Oct	(Public Holiday) – internal meeting of MTE team, discussion of Nampula findings, preparation/ start of Cabo Delgado evaluation	All consultants: 1 work day
Tue 5-Sat 9 Oct	Evaluation of Cabo Delgado project component	All consultants: 5 work days
Sun 10 Oct	Rest day <ul style="list-style-type: none"> o Team Leader, Participation and Gender Experts travel from Cabo Delgado to Maputo o Infrastructure Expert returns home to Beira o Dinner with project team 	All consultants
Mon 11-Thu 14 Oct	<ul style="list-style-type: none"> o Meetings with donors (Netherlands, Norway, Ireland, SDC) o Meetings with Government counterparts (DNPO, DNE, MAE, UTRAFE, UTRESP, others?) o Meeting with Decentralisation Donor Group o Meeting with Reps of other Projects (WB + relevant UNDP projects) o Search for documentation, statistics, publications, etc. o Dinner and wrap up meeting with CTA 	Team leader: 4 work days Participation and Gender experts: 1 work day
Fri 15 Oct	<ul style="list-style-type: none"> o Preparation of Aide Memoir o Circulation of Aide Memoir to project stakeholders and UNCDF Evaluation Unit o 	All consultants: 1 work day
Sat 16 Oct	<ul style="list-style-type: none"> o Preparation of presentation for Wrap-up meeting 	Team leader: 1 work day
Sun 17 Oct	Rest day	Team leader

Mon 18 Oct	<ul style="list-style-type: none"> ○ Mission Wrap-Up Meeting ○ In-country debriefing ○ Departure of Team Leader 	Team Leader, Participation and Gender experts: 1 work day
by Mon 25 Oct	Team members prepare inputs into draft report, and submit to Team leader by 25 October	Infrastructure, Participation and Gender experts: 3 work days
by Tue 2 Nov	Team leader consolidates inputs from team members into coherent draft report, and submits draft MTE report to UNCDF Evaluation Unit for distribution to project stakeholders for review and comments	Team leader: 5 work days
15 Nov	Evaluation debriefing at UNCDF HQ	Team leader: 2 work days
by 30 Nov	MTE report finalisation and submission to Evaluation Unit for dissemination	Team leader: 2 work days
TOTAL		Team leader: 33 work days Participation and Gender experts: 22 work days Infrastructure expert: 20 work days

TOR Annex 4: Contents of the Evaluation Report

The evaluation report should include the following items:

- i. A maximum 5 page informal evaluation report – the purpose of this is to enable the team to highlight what it feels are the key issues arising from the evaluation, unencumbered by a prescribed reporting structure. The style should be informal, and accessible to a wide audience.
- ii. Table of contents
- iii. Executive Summary, 2-3 pages providing an overview of the report, and a summary of the main findings and recommendations.
- iv. List of abbreviations
- v. Project data sheet, providing key facts and figures on a single page
- vi. Introduction to the Evaluation, briefly stating the purpose of the mission, composition of the evaluation team, a schedule of activities carried out, the methodology used, and the structure of the report.
- vii. Chapters as outlined in next section
- viii. List of persons interviewed
- ix. List of documents and references used in the evaluation
- x. An **Evaluation Summary**; a 4-5-page annex to the main report. This is distinct from the Executive Summary, and should serve as a self-contained summary that may be read without reference to the main report. The evaluation summary should follow this outline:
 - a. Basic project data
 - b. Background of the project
 - c. Description of the project
 - d. Purpose of the evaluation
 - e. Findings of the evaluation mission
 - f. Assessment of the project design
 - g. Emerging issues and lessons learned per component
 - h. Recommendations of the mission Members of the evaluation team i.e. on planning, delivery, financing, future direction etc.

UNCDF will provide examples of Evaluation Reports and Summaries to the team leader.

Evaluation Report Chapters

SECTION A: INTRODUCTION, BACKGROUND AND PROJECT STATUS

This section should be factual presentation only, with no analysis. It should clarify the Project background, content and current status of implementation, including brief presentation of: the country and sector; the pre-project situation, the origin and evolution of the project, the project rationale; the substantive approach; the development objectives; immediate objectives; expected results (outputs); activities; project inputs; implementation arrangements; costs and financing, including the co-funding and cost sharing resources; plan of operations; and arrangement for monitoring and evaluation (M&E).

SECTION B: PROJECT EVALUATION

1. PROJECT PREPARATION, DESIGN, AND RELEVANCE

1.1 Preparation

- Analyse the appropriateness of the project preparation (including baseline data, key performance indicators, feasibility studies, implementation arrangements, etc).
- Assess the design and quality of the project formulation process, based on the Project Concept Paper and Project Document. Were all the necessary components/elements taken into account?

1.2 Design

- Assess the component approach adopted to solve the problems identified in the design. Is the component approach the most effective?

- Are the objectives and outputs well defined, realistic and quantifiable?
- Are beneficiaries and users of project results properly identified?
- Assess the planned sequence of implementation of activities vis-à-vis supporting implementation arrangements such as allocation of funds (amount, channel of disbursement, accountability), and staff requirements. Establish the extent to which achievement of the activities envisaged is commensurate to resource allocations (financial, human, equipment, etc).
- Assess whether the original assumptions and risks are still valid? Identify any new assumptions and risks.

1.3 Relevance

- Assess the relevance of the project and its strategy given the current context. Are the objectives still realistic and appropriate?
- Revisit the project rationale, and reaffirm or otherwise the strategic rationale and justification in terms of comparative advantage for UNCDF engagement in these areas.

2. PROJECT IMPLEMENTATION

This section should analyse implementation performance, and should highlight and describe any changes in the mode of implementation compared with the project document. In light of constraints identified, establish if the activities and outputs are still realistic in the remaining project period. This section can be broken down as follows:

2.1 Input Delivery

Assess the delivery of project inputs and implementation of project processes versus the planned inputs and processes, describing the procedures, activities, and timing, covering formulation, inception and implementation phases. In this respect, the quality and timeliness of inputs of various components should be assessed. This section should also include an assessment of financial information, including the financial contribution of each partner, total disbursements and utilisation of funds, a discussion of procedures involved and the timeliness of funding.

2.2 Project Management and Systems Performance

Assess the means, processes and procedures used to implement the project, and its overall performance in terms of economic efficiency, equity, transparency, timeliness, participation and effective management. This includes specifically assessment of the implementation arrangements, the management system, the administrative procedures, and overall teamwork, synergy and complementarities of activities. In this context, the evaluation should assess factors, both internal and external to the projects, which have contributed to or limited such synergy and complementarity etc.

2.2.1 Implementation Arrangements

- Assess the project set-up (organigram) and ascertain the extent to which it is appropriate for the project, etc.
- Assess the respective roles and responsibilities of, and the coordination mechanism between the project management team, counterparts, UNDP/UNCDF Maputo and UNCDF HQ. Assess the flexibility and responsiveness of the management to change.

2.2.2 Management Issues

- Assess the overall effectiveness of project management; i.e. quality of work planning, supervision of staff outputs, staff performance appraisal and feedback, competency development planning, management style, management-staff relations, etc.
- Assess the accountability of project management to donors, government and other stakeholders, e.g. is there regular reporting and communication between project and stakeholders, etc.

2.2.3 Capacity issues

- Management capacity, competency and innovation in implementation of the projects.
- Staff qualifications and its relation to/impact on the quality of the outputs produced.

2.2.4 Procedures and Systems

- Assess the quality (adequacy) of the project financial, planning and reporting systems, HR management, contracting and procurement procedures developed, etc.

2.2.5 Monitoring and Evaluation

The evaluation should assess the status and effectiveness of the project Monitoring and Evaluation system:

- Verify the availability and quality of baseline information
- Assess the relevance of agreed upon indicators and the level of their acceptance as well as extent to which other key actors are aware of and agree with them
- Review and compare project performance indicators with corporate performance indicators; i.e. the UNDP and UNCDF Strategic Results Framework
- Check on the regularity and accuracy of data collection
- Comment on the usefulness and extent of actual use of M&E data collected by project staff, key actors and beneficiaries
- Assess the strengths and weaknesses of the current monitoring and evaluation system with a view to its contribution to improved service delivery, and learning from experiences and best practices.

3. PROJECT RESULTS AND POTENTIAL IMPACT

This section analyses the results achieved and their potential impact upon the development objective. This section provides a discussion of the results - the outputs attained so far, and the potential attainment of remaining outputs, outcome and possible impact. The evaluation should discuss the internal and external factors, which have had an effect upon the attainment of the results and the immediate objectives.

3.1 Outputs

The evaluators should assess the outputs relative to targets in the project document and work plans, using the established performance indicators as well as any additional relevant indicators, and report on timeliness, quantity and quality, costs, utilisation of outputs, etc.

In all the above assessment of outputs, the relevant indicators should be specified and reviewed. (This should include a comparison with corporate indicators as specified in the UNCDF Strategic Results Framework.).

3.2 Outcomes and Impact

In relation to the assessment of progress in achieving outputs, the mission should assess the attainment, or likelihood of attainment, of the project's immediate objectives as per the outcome indicators established by the project. In addition, other outcome indicators may be used if more appropriate.

4. CRITICAL ISSUES

This section enables the evaluators to focus on critical issues that they encountered during the evaluation, and/or issues which stakeholders expressed a particular interest in assessing during briefings and consultations. To avoid repetition, if any of the following are covered in the above sections (for example, under the results section), they should either only be covered here, or in the above.

The following is provided as an example:

Institutionalization and Sustainability of the project results

Assess the prospects and conditions for future sustainability of the project benefits (technically, financially, institutionally and otherwise). The issues that have implications for the sustainability of the results may include, among others:

- Policy and Regulatory/Legal Environment (both Government and donor policies)
- Institutional Issues
- Financing
- Replicability

5. LESSONS AND BEST PRACTICES

The evaluation should extract policy lessons learned that will be discussed with the Central Government and other project partners, be useful for the adjustment of the project over the remaining project life time, and for the development of future UNCDF projects.

6. CONCLUSION AND KEY RECOMMENDATIONS

This section presents key conclusions and recommendations of the evaluation, with a focus on issues requiring action.

12 MATRIZ DE SEGUIMENTO: CONSTATAÇÕES CHAVES E AÇÕES RECOMENDADAS

Área de Foco	Constatações Chaves	Ações Recomendadas	Parte Responsável	Prazos
1 Conceção actual e futura do projecto				
1.1 Carácter do projecto	1.1 O projecto é basicamente um processo de aprendizagem, isso deve ser colocado no primeiro na formulação do objectivo de projecto ao invés de acesso à infraestrutura e provisao de serviços	1.1 Usar a planificação da fase seguinte para reformulação apropriada	DNPO, DPPFs, UNCDF, PNUD, PPF	Próximo do ciclo de planificação do projecto
1.2 Actividade central do projecto	1.2 Resultado 6 requer perícia especial em LED e NRM não está disponível entre o pessoal do projecto	1.2 Parceria/subcontratação com uma organização ou ONG especializada em LED e/ou NRM	PPFD	Tão cedo quanto possível
1.3 Custo inerente da planificação participativa	1.3 O elevado grau de apropriação nacional na implementação, o grau reduzido de compromisso financeiro nacional, os custos inerentes do custo participativo subestimados	1.3 Determinação do custo inerente da planificação participativa em ambas as províncias; transferência gradual destes custos para o GoM/OGE; incremento dos meios financeiros nacionais para projectos locais	PPFD, GoM/DNPO	Tão cedo quanto possível
2 Organização e gestão do Projecto				
2.1 PRODOC, Emenda, quadro lógico, indicadores, planificação do trabalho e orçamento	2.1 nenhuns indicadores, actividades, etc. consolidados para as componentes do projecto	2.1 Começando com o quadro lógico da Emenda, consolidar indicadores, actividades, meios de verificação num único documento; consolidar o plano de trabalho e o orçamento das 3 componentes	PPFD	Tão cedo quanto possível
2.2 Desembolsos	2.2 Atrasos sérios nos desembolsos às componentes do projecto	2.2 Desembolsos efectuados atempadamente e de acordo com o planificado	Escritório do PNUD Maputo	De imediato

Área de Foco	Constatações Chaves	Ações Recomendadas	Parte Responsável	Prazos
2.3 Gestão Financeira e prestação de contas	2.3 Alguns erros básicos na gestão financeira e prestação de contas da parte do projecto contribuem para os atrasos nos desembolsos de fundos; o envolvimento dos assessores técnicos neste trabalho desvia-os do cumprimento do seu papel consultivo	2.3 UNCDF/UNDP Maputo providenciar formação regular e manual para o pessoal administrativo/contabilidade do projecto a fim de assegurar que os procedimentos de gestão financeira e a prestação de contas sejam plenamente compreendidos e observados, sessões especiais de treinamento de todo o pessoal do projecto no funcionamento do ATLAS	Escritório do FNUAP Maputo	Tão cedo quanto possível
2.4 Recrutamento	2.4 atrasos sérios no recrutamento para ocupação dos cargos vagos nas 3 componentes do projecto	2.4 O recrutamento para a ocupação de todos os cargos nacionais seja delegada ao projecto, só os contratos internacionais devem estar a cargo do UNCDF/UNDP; avaliação dos procedimentos de recrutamento do PNUD para determinar os nós de estrangulamento e identificar formas de tornar o recrutamento mais eficiente e eficaz; o pessoal relevante ao projecto e o pessoal contraparte deve estar envolvido no processo de entrevistas e seleção para todos os postos	Escritório do PNUD Maputo	De imediato
2.5 Sistema de Monitorização e Informação (MIS) e Sistema de Monitorização e Avaliação (M&E)	2.5 O Sistema de Monitorização e Informação e Sistema de Monitorização e Avaliação consome muito tempo e absorve muitos recursos mas menos útil para o PPF	2.5 Reconsiderar a aplicação do MIS, caso seja mantido, criar as condições necessárias para aplicação bem sucedida: convencer o pessoal do projecto quanto às vantagens para eles, formação abrangente de pessoal, reintrodução gradual, aquisição de computadores com capacidade de correr o MIS com velocidade convencional	Sede do UNCDF, PPF	Tão cedo quanto possível

Área de Foco	Constatações Chaves	Ações Recomendadas	Parte Responsável	Prazos
2.6 Sobreposições com o projecto do PNUD MOZ/03/2005	2.6 Sobreposição com o projecto do PNUD MOZ/03/2005, regulamentos pouco claros quanto aos benefícios decorrentes aos distritos, nos casos em que ambos os projectos estejam a ser implementados	2.6 Coordenação entre o PPF e o MOZ/03/2005, decisão sobre os benefícios aos distritos, nos casos em que ambos os projectos estejam a ser implementados	PPFD e PNUD MOZ/03/2005	Tão cedo quanto possível
2.7 Desenvolvimento Profissional	2.7 O pessoal do projecto tem poucas oportunidades de desenvolvimento profissional, formação adicional e participação em workshops for a do país ou estabelecer redes com outro pessoal do UNCDF/PNUD em projectos semelhantes fora de Moçambique	2.7 Identificar oportunidades de formação, participação em workshops e conferências internacionais e estabelecimento de redes para o pessoal do projecto	PPFD, Escritório do PNUD e Sede do UNCDF	Logo que possível em 2005
3 Actividades do projecto e questões transversais				
3.1 Participação				
3.1.1 Participação comunitária na edificação e manutenção de infraestrutura	3.1.1 Participação comunitária na edificação de infraestrutura social local não institucionalizada	3.1.1 Desenvolvimento de mecanismos de participação comunitária na edificação de infraestrutura social, tomando o sector de água rural como exemplo	PPFD, DNE, DPOPHs, ADs, CDLs	Logo que possível depois de apetrechar de novo as DPOPHs com pessoal
3.1.2 Comunicação	3.1.2 Comunicação vertical deficiente de TTs a montante e através dos IPCCs a jusante, deficiente comunicação vertical entre CDLs ou comunidades	3.1.2 Desenvolvimento de uma estratégia de comunicação vertical e horizontal sistemática usando outras instituições existentes	PPFD, TTs, ADs, IPCCs	Tão cedo quanto possível
3.1.3 Sistema de participação	3.1.3 O sistema de participação, baseado nos IPCCs é ainda deficiente	3.1.3 Forte necessidade de formação adicional das TTs (especialmente, em Cabo Delgado),	PPFD, DPPFs, ADs, IPCCs, ONGs	A iniciar no 1º Trimestre / 2005

Área de Foco	Constatações Chaves	Ações Recomendadas	Parte Responsável	Prazos
3.1.4 Mecanismos de participação específicos	3.1.4 Os mecanismos de participação, representação, seleção, eleição e de reeleição não são suficientemente claros	<p>membros do IPCC, representantes do estado a todos os níveis para uma melhor compreensão de todos os aspectos relativos ao seu papel e direitos dentro do sistema de participação, a implantação de um sistema melhorado de monitorização de participação em Nampula (semelhante ao sistema de monitorização de Cabo Delgado)</p> <p>3.1.4 Elaboração de modelos de seleção/eleição de membros dos IPCC, mecanismos de representação geral e participação. Inclui-los na revisão periódica das Orientações nacionais.</p>	PPFD, DPPFs, DNPO/MPF, DPACs/MAE	1º Trimestre / 2005
3.1.5 Participação da mulher nos IPCCs	3.1.5 A participação da mulher num grande # de IPCCs é ainda inadequada, nomeada-mente quando se trata dos níveis mais altos de representação	3.1.5 Elaboração de um Plano de Participação do Género	PPFD, ETP/EPAP	Logo que possível depois da chegada do TA de Género a Nampula
3.1.6 Situação das ETP/EPAP e do pessoal das ETD	3.1.6 Os membros das TT recebem treinamento considerável e adquirem muitos conhecimentos sem nenhuma acreditação nem melhoramento das perspectivas de carreira	3.1.6 Instituir carreira específica de técnico de planificação participativa dentro dos serviços públicos	PPFD, DPACs/MAE, IFAPA	Logo que possível em 2005
3.1.7 Carácter das equipas técnicas (TTs)	3.1.7 As TTs são entidades <i>ad hoc</i> cujos membros têm uma lealdade difusa, alterações contínuas à composição das TTs	3.1.7 Transformar as actualmente <i>ad hoc</i> TTs em “unidades de planificação” permanentes nas províncias e nas administrações distritais, preservando o seu carácter multidisciplinar	PPFD, Governos Provinciais, DNAL/MAE	III Trimestre / 2005

Área de Foco	Constatações Chaves	Ações Recomendadas	Parte Responsável	Prazos
3.2 Administração das finanças públicas ao nível distrital				
3.2.1 Finanças distritais	3.2.1 A situação deficiente das finanças distritais nas áreas (de 1) qualificação de pessoal relacionado, (2) receitas reduzidas na maioria dos distritos	3.2.1 Continuação de qualificação do pessoal financeiro distrital, assistência aos distritos na aplicação de procedimentos eficientes e transparentes na gestão das finanças e melhorar a colecta de licenças e taxas	PPFD, DPPFs, ADs	Continuamente
3.2.2 Orçamentação de Desempenho	3.2.2 Ligando os orçamentos distritais ao PES distrital (só Nampula), foi introduzida uma espécie de PB	3.2.2 Adiar a introdução de PB mais avançado em Nampula até 2006/07, quando a DNPO introduzir o PB em todo o país; apoiar o PPFD Cabo Delgado na introdução dos princípios de PB para os orçamentos distritais baseados na LOLE	PPFD, Sede do UNCDF, DNPO	Decisão imediata
3.2.3 Fundos Distritais de Desenvolvimento	3.2.3 Actualmente, os FDDs funcionam na base de projectos individuais e em contas de projecto separadas	3.2.3 Considerando as alterações introduzidas na LOLE e os orçamentos distritais emergentes, descentralizar os FDDs aos distritos	PPFD, DPPFs, ADs	II Trimestre de 2005
3.3 Infra-estrutura				
3.3.1 Apoio às DPOPHs	3.3.1 Resposta inadequada aos problemas de capacidade interna nas DPOPHs	3.3.1 Reformular o apoio do projecto dentro das DPOPHs, com o objectivo de transformar a relação vertical DPOPH-distrito numa relação agente-cliente	PPFD, DPOPHs	Logo que possível depois de apetrechar de novo as DPOPHs com pessoal suficiente
3.3.2 Oportunidades para os distritos	3.3.2 Os procedimentos altamente complicados desencorajam os distritos de estabelecer micro-projectos	3.3.2 Desenvolvimento de procedimentos simplificados de concepção, aquisição e implementação de micro-projectos, adoptando o modelo do PPFD-C como referência	PPFD, DPOPHs, DNE/MOPH	Tão cedo quanto possível

Área de Foco	Constatações Chaves	Ações Recomendadas	Parte Responsável	Prazos
3.3.3 Técnicos das obras distritais	3.3.3 Os resultados do projecto nas áreas de provisão de infra-estrutura deveras comprometida pela falta de capacidade técnica ao nível distrital	3.3.3 Colocação de técnicos de obras nos distritos dentro do aparelho das ADs	PPFD, DPOPHs, DPACs, ADs, DNE/MOPH	Gradualmente, iniciando no 1º Trimestre / 2005 nos distritos pilotos
3.3.4 Comunicação e replicação	3.3.4 Comunicação deficiente tanto verticalmente (PWA/DNE-PWAs/DPOPH) como horizontalmente (inter-PPFD resp. componentes PPFD-N+CD-PPFD-C) compromete a resolução de problemas e a replicação das experiências	3.3.4 Melhoramento da comunicação e acompanhamento para assegurar que os relatórios cheguem ao seu destino, reuniões formais mais regulares entre PWAs nacional e provincial + Directores Nacionais e Provinciais das Obras Públicas	PWAs no PPFD-N+C, PPFD-C, DPOPHs, DNE/MOPH	Início no 1º Trimestre de 2005
3.3.5 Mulheres e edificação de infra-estrutura	3.3.5 Amiúde, a infra-estrutura erguida no quadro do PPFD não aborda os aspectos específicos ao género. No caso da participação comunitária na edificação de infra-estrutura (por exemplo, estradas) muitas vezes, as mulheres não têm acesso a oportunidades de emprego	3.3.5 Maior sensibilidade ao género na fase de concepção do projecto, contratos a serem adjudicados a empreiteiros que promovam o emprego e a formação da mulher com vista a desenvolver as suas habilidades técnicas	PWAs no PPFD, DPOPH, ADs depois de apetrechado com pessoal técnico distrital	Tão cedo quanto possível
3.4 Género				
3.4.1 Objetivos do género	3.4.1 As dimensões do género e os objetivos do PPFD não suficientemente integrados internamente	3.4.1 Iniciar uma reflexão interna sobre o género, definir e acordar sobre os objetivos do género apropriados	PPFD	Tão cedo quanto possível
3.4.2 Assessor técnico do género e participação em Nampula	3.4.2 A ausência de um assessor técnico do género e participação causa sérios problemas quanto à integração do género em todo o PPFD	3.4.2 Urgentemente, recrutar um assessor técnico de género e participação para a componente de Nampula, cujas funções incluem a provisão de apoio técnico ao PPFD de Cabo Delgado;	Escritório do PNUD Maputo	De imediato (ver 2.3)

Área de Foco	Constatações Chaves	Ações Recomendadas	Parte Responsável	Prazos
		Obter apoio técnico de retaguarda temporário do Ponto Focal de Género do PNUD / assessora de género até que o TA seja recrutado	PPFD, Ponto Focal do Género do PNUD	Tão cedo quanto possível
3.4.3 Conhecimento sobre o género nas províncias do projecto	3.4.3 Conhecimento pouco evidente e em parte contraditório sobre as relações do género e as suas consequências no processo de participação	3.4.3 Análise detalhada das relações de género existentes em ambas as províncias do projecto como as suas consequências no processo de participação	PPFD	II Trimestre de 2005
3.4.4 Formação de Género para o pessoal do PPFDD e os membros das TTs	3.4.4 Capacidade inadequada de planificação e monitorização do género	3.4.4 Formação de todo o pessoal do PPFDD, bem como de todos os membros das TTs em planificação, monitorização e indicadores do género	PPFD	Logo que possível depois da chegada do TA de Género a Nampula
3.4.5 Indicadores do impacto do género	3.4.5 nenhuns indicadores do impacto do género para fazer o rastreio de como como a planificação participativa ao nível distrital afecta as mulheres	3.4.5 Desenvolver indicadores de impacto que permitam o rastreio de como a planificação participativa ao nível distrital afecta as mulheres	PPFD	Logo que possível depois da chegada do TA de Género a Nampula
3.4.6 Ligações institucionais relacionadas com o género	3.4.5 Ligações institucionais deficientes entre o PPFDD e as instituições do governo relacionadas com o género	3.4.5 Fortalecer as ligações institucionais entre o PPFDD e os parceiros do governo com o mandato de levar a cabo a advocacia da equidade do género e coordenar as iniciativas do género	PPFD, DPMCASs	Tão cedo quanto possível
3.5 Cooperação município-distrito	3.5 Não existe ainda nenhuma planificação municipal participativa e não existe nenhuma cooperação conjunta município-distrito na planificação de entidades vizinhas	3.5 O PPFDD deve abordar os municípios e os distritos vizinhos com o objetivo de ligar a planificação distrital participativa e a planificação municipal, começando com → Cidade de Nampula → Mocímboa da Praia	PPFD	1º Trimestre / 2005

Área de Foco	Constatações Chaves	Ações Recomendadas	Parte Responsável	Prazos
3.6 Estratégia de comunicação	3.6 Não existe nenhuma estratégia de comunicação dos resultados do PPF	3.6 Desenvolver uma estratégia de comunicação proactiva.	PPFD em estreita cooperação com a DNPO	1º Trimestre / 2005