

1

UMA INICIATIVA CONDENADA AO SUCESSO. O FUNDO DISTRITAL DOS 7 MILHÕES E SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA A GOVERNAÇÃO EM MOÇAMBIQUE

Aslak Orre e Salvador Cadete Forquilha²

1. Introdução

1.1 O que é a iniciativa dos '7 milhões'?

O fundo dos '7 milhões de Meticais' surgiu no contexto da descentralização em Moçambique. Quando o governo, em 2005, anunciou que cada distrito receberia um fundo de subvenção para o estabelecimento de um fundo de desenvolvimento, os doadores e muitos observadores em Moçambique esperavam que o fundo fosse a essência da planificação participativa e descentralizada do desenvolvimento. Contrariamente a isso, este tornou-se um mecanismo de empréstimo semelhante a um microcrédito, operando os governos dos distritos praticamente como banqueiros locais.

'A iniciativa de alocar 7 milhões aos distritos está condenada ao sucesso'. A afirmação foi feita pelo antigo vice-ministro da Planificação e Desenvolvimento, Vítor Bernardo, em entrevista ao semanário *Domingo*.³ Escolhemos estas palavras como título deste capítulo por três razões: primeiro, evidentemente, a originalidade da escolha das palavras por parte do vice-ministro torna simplesmente a sua afirmação numa boa citação; segundo, a afirmação é também característica do tipo de discurso optimista, no qual o governo tem consistentemente conduzido a

discussão sobre o fundo de ‘7 milhões’ – o que não é surpreendente, considerando que esta foi uma das invenções políticas mais prestigiosas do Presidente Guebuza. Por último, a citação indiscutivelmente provoca debate e é, portanto, justo deixar bem claro, de uma vez por todas, que as conclusões deste estudo não suportam o optimismo inabalável do vice-ministro.

Este capítulo visa ajudar a preencher a lacuna de conhecimento⁴ sobre esta invenção chave de política em Moçambique. O capítulo tem o duplo propósito de contribuir com a informação necessária sobre a implementação da iniciativa, bem como avaliar as consequências da sua gestão e implementação. Será que a iniciativa dos 7 milhões está em conformidade com os objectivos estipulados pelo próprio governo? Será que os 7 milhões conduzem à promoção de uma governação local transparente? Será que eles contribuirão para a construção de um estilo de governo local weberiano? Neste sentido, poderá esta iniciativa ser considerada um sucesso?

O artigo debruça-se sobre os novos fundos para os 128 distritos do país, mas a sua designação tem sido confusa. Será que isto deve ser tratado como uma iniciativa política, um programa temporário ou uma reforma permanente? Até 2010, a designação mais oficial era Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIIL). O fundo do OIIL foi recentemente rebaptizado com o acrónimo FDD – Fundo de Desenvolvimento Distrital – embora continuando essencialmente o mesmo que o OIIL. Este artigo centra-se sobretudo no período anterior à criação do ‘FDD’.

O nome que tem sido mais comumente aplicado a este dinheiro é ‘sete bilhões’, que com a conversão da moeda (que foi reduzida para três zeros) se transformou em ‘sete milhões’. Este foi o valor da subvenção fixa que foi transferida para cada distrito durante o primeiro ano de implementação (2006). Nessa altura, a soma correspondia a aproximadamente USD 300,000.⁵ Por motivos de simplicidade, este programa – escolhemos programa devido ao seu carácter de transição – é portanto doravante designado de OIIL e só ocasionalmente referido por ‘os sete milhões’.

A expectativa inicial da maioria da população era de que os sete milhões fossem alocados aos projectos de infra-estruturas locais – por exemplo, salas de aula, fontes de água, pequenas pontes – fundamentando-se, portanto, no modelo desenvolvido em alguns distritos piloto com os ‘Fundos de desenvolvimento distrital’. Contudo, um despacho do governo, em meados de 2006, reorientou dramaticamente o uso do dinheiro. Desde então, os fundos deviam ser usados para estimular as actividades económicas directamente, através da inserção do dinheiro em projectos. Os beneficiários de projectos receberiam financiamento em forma de empréstimo – com a implicação de que um fundo rotativo seria criado nos distritos à medida que os devedores fossem reembolsando os valores.

O financiamento do OIIL foi introduzido em cada distrito, entre 2006 e 2010. Em geral, os distritos alocam o dinheiro a centenas de projectos muito pequenos, fomentando a produção em pequenas machambas, no sector pesqueiro e na criação de animais, bem como em recursos naturais aproveitados (mel, caju), apoiando o comércio formal e informal de bens de consumo e serviços tais como moageiras, carpintarias, alfaiatarias, lojas de fotocópias, reparação de bicicletas e actividades similares de baixa tecnologia.

1.2 O estudo

Este capítulo baseia-se, em grande medida, em estudos de caso, realizados em 2009 e 2010, em três distritos: Gorongosa no centro, Zavala no sul e Monapo no norte. A metodologia do estudo de caso produziu dados originais através da recolha de documentação escrita sobre o OIIL ao nível das administrações distritais e entrevistas a actores chave tais como oficiais distritais, membros dos conselhos consultivos, beneficiários dos empréstimos ou créditos do OIIL, bem como a alguns requerentes locais que não receberam financiamento. A pesquisa focalizou-se essencialmente sobre as seguintes questões: o processo de alocação (quem tinha poder de decisão sobre os fundos e os critérios usados para a selecção de projectos e beneficiários); definição do perfil dos beneficiários (que tipo de pessoas tendia a ser favorecida); projectos financiados (que tipo de actividade económica foi financiada, indicações sobre os seus resultados); monitoria dos projectos (quem monitoriza os projectos e como); e, por último, percepções sobre o OIIL (qual é a percepção dos actores sobre o propósito e os resultados). Para além do material do estudo de caso, o artigo também se baseia em actas de reuniões dos conselhos consultivos e numa colecção sistemática de artigos de jornais, bem como no que se encontrava disponível em termos de documentação do governo e outra.

Como um prelúdio para a nossa conclusão, não está de forma alguma claro que a iniciativa esteja condenada ao sucesso quando vista a partir de uma perspectiva da governação, onde a transparência e a responsabilização são valores chave na governação local. Devemos ainda sugerir que nem existe qualquer evidência de que ela irá transformar-se num mecanismo eficaz para a redução da pobreza. Se existe qualquer sucesso a discernir, encontrá-lo-emos nas vantagens políticas a curto prazo desta transferência massiva de fundos para os governos distritais sem dinheiro. Um efeito líquido em que a liderança local do partido no poder tem acesso a meios de clientelismo político sem precedentes.

1.3 Impactos da governação: construção do estado ou do partido?

Para além de trazer algumas visões novas para o processo de implementação, com alguns detalhes empíricos, este capítulo debruça-se brevemente sobre os resultados em termos de desenvolvimento económico local e possíveis efeitos *em termos de redução de pobreza*, e ainda assim, a conclusão está concentrada nos impactos que a iniciativa do OIIL tem tido ou irá provavelmente ter sobre a governação local em particular e a governação do país como um todo.

A análise baseia-se nas assunções do capítulo introdutório na Parte I deste volume, por Weimer, Macuane e Buur, onde os autores assumem que a economia política particular de Moçambique conduz à recapitulação ou reforma da governação em escolhas políticas que são essencialmente motivadas pelas necessidades políticas de uma elite política de renda e orientada pelo clientelismo político à volta da Presidência e do Partido dominante – Frelimo. Uma hipótese é, portanto, que o OIIL reforçou as tendências clientelistas da economia política do estado da Frelimo, desta forma minando a institucionalização da governação local transparente e responsável. Alternativamente, poderão existir razões para assumir que a iniciativa do OIIL levará ao alcance dos objectivos estipulados através de tecnocratas ministeriais orientados para a reforma e doadores, tal como a governação descentralizada caracterizada por oficiais do governo local que tomam decisões autónomas e justas sobre o desenvolvimento (económico) local, após um processo de planificação participativa ou democrático. As duas hipóteses são, a seguir, consideradas.

A compreensão da iniciativa do OIIL em termos da teoria tradicional da descentralização constitui um desafio analítico. No seu estudo recente, Connerly *et al.* (2010) distinguiram três possíveis objectivos da descentralização: segurança, democratização e desenvolvimento. Como é que o Programa do OIIL se enquadra? Primeiro, a segurança como um motivo – estabilizando o país por meio da descentralização e partilha do poder, conforme frequentemente analisado noutros casos africanos (Crawford & Hartmann, 2008: 6-8) – poderá ter sido uma questão durante e logo a seguir ao fim das negociações que culminaram com o fim da guerra em Moçambique, mas que podemos rapidamente excluir como um motivo por detrás do OIIL. Não foi incluído em qualquer discurso do governo da Frelimo ou da oposição. Conforme já foi argumentado, a descentralização democrática não era uma questão quando o OIIL foi instituído. Os traços mais salientes dos motivos apresentados pelo Governo estavam, portanto, ligados aos efeitos de desenvolvimento esperados, tais como o combate à pobreza e à escassez de alimentos, bem como o fomento do desenvolvimento económico local. Contudo, um motivo que não tem a ver com nenhum dos acima apresentados

poderá escapar à perspectiva de Connerly *et al.*, nomeadamente o relativo à retenção ou à expansão do controlo político para a elite política central, por meio de actos de descentralização.

Apresentado em termos da distinção comum entre a desconcentração e a devolução administrativa (Crook & Manor, 1999: 6-7), verificamos que o Programa do OIIL tinha pouco a ver com a devolução – ou ‘descentralização democrática’, conforme comumente concebida. Sendo aplicado nos distritos, o OIIL nunca teve a ver com o trazer a democracia para um novo nível ou devolver direitos de impostos e despesas a partir dos órgãos centrais para órgãos localmente eleitos. Em Moçambique, este é o domínio das autarquias locais. Ele não envolveu qualquer mudança jurídico-legal ou de outra natureza nas relações de responsabilização ou prestação de contas entre os oficiais do governo local e os cidadãos, algo frequentemente apontado como justificação para a descentralização. O OIIL também não procurou aumentar a participação do cidadão na governação local, na medida em que não implicou quaisquer reformas institucionais fundamentais para acomodar tal participação.

A desconcentração, como uma outra forma de descentralização, é geralmente vista como uma maneira de fortalecer as agências executivas aos níveis inferiores do governo, relativamente à provisão de serviços públicos típicos. O fortalecimento das administrações distritais por si, ou a transferência de mais responsabilidades em termos de serviços públicos para níveis mais baixos poderá ter sido um objecto da descentralização em Moçambique (ver os outros capítulos). Ainda assim, o OIIL não trouxe novos recursos para os distritos, para a prestação de serviços públicos ou investimento em infra-estruturas sociais. Contrariamente, o OIIL proporcionou às agências do governo local (distritos e postos administrativos) uma nova tarefa decididamente pouco típica das agências públicas: a de administrar créditos. Isto poderia ser retratado como um caso de descentralização fiscal, proporcionando aos distritos maiores poderes para a efectuação de despesas – mas nenhum poder de tributação novo se seguiu com o programa e foi, contrariamente, desconectado da reforma fiscal local do país. Além disso, os distritos não têm influência sobre o tamanho relativo dos gastos. De facto, o OIIL implica uma maior desconexão entre o tamanho das despesas ou gastos locais e a arrecadação de receitas locais, criando, portanto, uma ‘ilusão fiscal’ (Kimenyi, 2005). Só se aceitarmos que o OIIL poderia ter formado um fundo rotativo onde os juros tivessem criado uma fonte local de rendimento distrital é que este poderia ser retratado como uma forma de descentralização fiscal.

O desafio em usar a teoria de descentralização para analisar o OIIL é que ela não respeita as variáveis regulares de análise, onde as relações entre os políticos ao nível central e local e as burocracias estão no centro e, algumas vezes, as suas

relações com cidadãos. O OIIL define uma relação directa entre os oficiais da administração distrital e os burocratas e cidadãos como ‘clientes’. Como um fenómeno de transferência directa de dinheiro, é, portanto, possivelmente também frutífero ver a sua conjugação com a recente literatura sobre os fenómenos na África Austral, tais como os chamados ‘fundos de desenvolvimento do eleitorado’, que também têm tendência para colocar quantias de dinheiro maiores nas mãos de oficiais e políticos operando ao nível local (Mwalulu & Irungu 2004; Kimenyi, 2005; van de Walle, 2009; van Zyl, 2010; Murray, 2011). Esta literatura tende a destacar os desafios significativos para a governação associados à discricção com que os políticos locais gerem os fundos, aumentando o âmbito da política de clientelismo.

A análise começa por mostrar como o OIIL estava estreitamente relacionado com os decretos e directivas do Presidente Guebuza e foi por eles moldado. A próxima secção, portanto, analisa o retrato do governo no contexto da iniciativa do OIIL, olhando para as intenções indicadas, as instruções para a sua implementação e os relatórios dos resultados. Antes de concluir, o capítulo passa para uma discussão do programa dos sete milhões, conforme observado nos três distritos em que foram feitos estudos de caso.

Finalmente, alguns esclarecimentos são necessários. Este estudo usará as letras ‘MT’ como abreviatura da moeda do país, o Metical, e a taxa de câmbio simplificado de 25 MT/1USD, que era a taxa média no início de 2009. Os termos ‘OIIL’ e ‘sete milhões’ são aplicados alternadamente, já que ambas as expressões são sinónimos comuns para o fundo em causa. A abreviatura CCs refere-se aos Conselhos Consultivos, que é um sinónimo comum para designar os órgãos que a Lei dos Órgãos Locais do Estado denomina de Conselhos Locais.

2. Da planificação participativa à banca: a iniciativa do Presidente

É importante observar que a nossa análise cobre meramente a Iniciativa do OIIL em termos do seu impacto sobre as zonas rurais e vilas (não as autarquias urbanas onde os governos locais são eleitos), na medida em que foi às administrações distritais que foram alocados os sete milhões de MT. Até 2010, as autarquias locais não estavam inclusas neste mecanismo de financiamento.

Os conselhos dos representantes locais – os chamados conselhos consultivos, ou CCs – eram um elemento crucial no modo de descentralização ‘sem eleições’ na agenda, em zonas rurais onde não há autarquias (ver Forquilha & Orre, neste volume). A ideia do fundo de desenvolvimento distrital (FDD) foi de que ele iria

proporcionar recursos financeiros a partir do orçamento do estado (e de doadores, directamente), tornando, portanto, significativa a planificação participativa do desenvolvimento local. Um processo paralelo da descentralização fiscal ainda não proporcionou, aos distritos, os meios ou mecanismos para a tributação e despesas – transformando, portanto, as transferências do estado central na única opção viável. Numa formulação e interpretação tipicamente moçambicana, um documento chave do governo afirma que o OIIL constitui o resultado de um processo de:

...aprofundamento e aperfeiçoamento de movimento de descentralização e desconcentração da actividade de planificação e orçamentação no país com vista ao empoderamento dos níveis de governação mais próximos das populações impulsionando deste modo o desenvolvimento local e do país, com a participação das comunidades. (MPD, 2008: 5)

Consideramos que o OIIL, de facto, faz o oposto: ele distancia-se e coloca em risco os pequenos ganhos em termos de ‘empoderamento popular’ que as instituições de planificação distrital poderão ter iniciado.

Em grande medida, o Programa do OIIL é resultado da própria iniciativa do Presidente Guebuza. Quando assumiu o poder em 2005, começou a dotar os distritos com as suas próprias linhas orçamentais⁶ bem como com dinheiro real (os sete milhões *MTs*⁷), que eram há muito esperados pela gente envolvida no processo de descentralização. Esta última assumia – erradamente, como rapidamente se tornou óbvio – que os sete milhões eram similares a um Fundo de Investimento em infra-estruturas distritais (conhecido como FDD).

O influxo de dinheiro para os distritos, em 2006, foi repentino e massivo e chegou sem instruções adequadas sobre como estes fundos deveriam ser integrados no orçamento anual distrital e no plano de trabalho (PESOD). A confusão seguinte foi descrita por Buur (2008: 1):⁸

A partir de 2006 e ao longo de 2007, enquanto visitando os distritos de todo o país, o Presidente Guebuza começou a abordar a questão dos CCDs e fazer discursos relacionados com o fundo distrital FDD/OIIL. Como muitos funcionários provinciais, o administrador do distrito considerava os discursos como Decretos Presidenciais anulando leis, decretos oficiais do estado, ‘orientações’ e outros tipos de regulamentos formais.

Os discursos presidenciais eram escrutinados e causavam considerável insegurança entre os funcionários do estado. Mesmo quando as ‘orientações’ eram dadas no respeitante ao fundo OIIL, os administradores seguiam instruções emitidas pelo presidente, por exemplo, em discursos transmitidos

pela rádio, apesar de eles diferirem das 'orientações' provinciais e ministeriais. Por outras palavras, o PESOD 2006 e a emergência do fundo OIIL eram profundamente confusos.

A mudança na política emitida em meados de 2006 (de infra-estruturas para as actividades económicas) parece ter sido resultado da irritação do Presidente pela forma como muitos distritos gastaram a primeira parte dos 'sete milhões', grande parte dela em infra-estruturas administrativas e públicas locais. Em algumas áreas, o financiamento foi gasto na reabilitação ou construção de casas e escritórios para o estado local e seus oficiais sénior (por exemplo, em Zavala, onde os sete milhões parecem ter financiado a reabilitação das residências do administrador do distrito e do secretário permanente do distrito. Um administrador resumiu: 'O ano de 2006 foi verdadeiramente uma festa!' Foi a primeira e a única vez em que as administrações distritais tiveram discrição (embora negociações com os CCs) para gastarem dinheiro conforme lhes interessava.

A instrução prevalecente era que o OIIL devia ser usado para 1) a criação de emprego, 2) a geração de rendimentos e 3) produção de alimentos. Isto foi firmemente estabelecido pelo Presidente em Agosto de 2006, numa reunião contando com a participação de ministros, governadores provinciais, administradores de distritos e outros oficiais (MPD 2008:2). Ele também esclareceu que os fundos deviam ser pagos aos beneficiários em dinheiro – e não em espécie, tal como gado – e que *se tratava de empréstimos*. A implicação desta última afirmação foi, evidentemente, o estabelecimento de um fundo distrital rotativo.

A Política do Presidente teve impactos profundos nos conselhos consultivos. Ele retirou a ênfase da planificação participativa ligada a infra-estruturas sociais locais – até então o enfoque do processo de planificação, que tinha o apoio dos doadores – para a qual pouco dinheiro era alocado. Ao contrário disso, procurou criar um novo 'mecanismo de crédito' para expandir fundos para as zonas rurais onde nenhum banco estava interessado em operar, deixando a responsabilidade (e o poder) sobre os órgãos locais do estado para operarem o que se tinha praticamente transformado num 'esquema de microcrédito'. Talvez como uma forma de controlo ou 'verificação' sobre as administrações distritais que recebiam formalmente o dinheiro, o Presidente envolveu os conselhos consultivos no processo.⁹

No estudo de revisão de Gonçalves (2008) de mais de sessenta actas dos CCD, ele observa como a política do Presidente tinha fundamentalmente alterado as actividades dos CCs: os conselhos consultivos, do topo para a base, vieram assumir a tarefa de aprovar as propostas dos projectos do OIIL, na medida em que esta é a sua tarefa absolutamente predominante e quase *exclusiva*:

A gestão do OIIL é o assunto mais discutido nas sessões dos Conselhos Locais de Distrito. Frequentemente, quando o assunto OIIL foi abordado, tratou-se da aprovação de projectos. Noutros casos, tratou-se da reorientação e reavaliação de projectos ou da constituição de comissões de monitoria dos projectos. (Gonçalves, 2008: 11).¹⁰

Isto deverá ter surgido como um desenvolvimento surpreendente para os que advogavam o modelo de planificação participativa que, por mais de dez anos, tem sugerido que os conselhos locais devem participar numa variedade de tarefas na governação local (Blin, 2007).

3. Analisando o que o governo diz sobre o OIIL

Com vista a avaliar os efeitos do OIIL no âmbito da governação, é necessário compreender dois aspectos: por um lado, a decisão da sua implementação e, por outro lado, a sua implementação real. Começamos portanto por analisar a comunicação chave do governo em torno do OIIL. Será que satisfaz os padrões de transparência necessários a um desembolso de fundos públicos desta dimensão?

3.1 Uma justificação confusa

Numa reunião de alto nível realizada na Ilha de Moçambique, em Fevereiro de 2009, representantes de vários ministérios, governadores e um grande número de administradores distritais discutiram as experiências do país relativas ao OIIL. O relatório que circulou, depois da reunião, mostra uma imagem interessante sobre o que os políticos e dirigentes do aparelho do estado a nível central e local pensam sobre o assunto (MPD, 2008). O relatório discute a execução orçamental do fundo e apresenta uma lista das 'vantagens' do OIIL e os seus principais 'constrangimentos' (isto é, problemas). Nas partes finais e mais longas, a 'situação actual' e os 'impactos do OIIL' são apresentados como a soma dos dez relatórios provinciais sobre os resultados.

Depois de algumas frases sobre o OIIL no contexto de desenvolvimento distrital e de aprofundamento da democracia, o documento simplesmente afirma que a decisão de dedicar o OIIL à estimulação de 'actividades económicas' (em oposição a 'infra-estruturas') era uma resposta directa à crise do preço internacional de produtos alimentares que, severamente, ameaçava Moçambique na altura. Não se faz nenhuma outra menção ao pensamento por detrás desta decisão comparativamente à original. Poder-se-ia esperar que esta política idiossincrática

requeresse uma análise profunda, na medida em que existe uma enorme diferença entre dotar os distritos com um orçamento para investir em infra-estruturas locais (algo que tinha sido trazido pelas experiências acumuladas em anos de exercícios piloto) e, de repente, deixar 128 distritos a gerir um programa de microcrédito (para o qual nenhuma experiência piloto tinha sido realizada).

Para acrescentar mais confusão ainda, Guebuza refere-se repetidamente ao OIIL no quadro de um objectivo ainda maior, o de ‘monetizar’ a zona rural¹¹ – embora poucos Moçambicanos pareçam ter dado demasiada ênfase sobre essa parte do programa.¹²

De acordo com o sumário do relatório do governo, inicialmente houve uma ausência de clareza e de normas que acompanhassem os gastos do OIIL (isto é, o tipo de projectos), com a ‘intenção tácita’ de permitir a acumulação das experiências de diferentes práticas, com vista a retirar lições e melhores práticas (MPD, 2008:10). Este parece ser um argumento sólido – mas seria seguramente muito mais responsável assumir que esta aprendizagem teria lugar se fosse baseada em factos e estudos, bem como em dados e estatísticas fidedignas. Seguramente que o ‘conhecimento baseado no terreno’ de muitos oficiais locais presentes na reunião compensaria a falta de estudos sistemáticos – mas, se assim fosse, o mesmo conhecimento poderia ter sido melhor aplicado antecipadamente para evitar a óbvia má e esbanjadora aplicação dos fundos do OIIL.

3.2 O governo no concernente aos resultados e impactos

O relatório da Ilha apresenta dados básicos. Enquanto em 2006, o OIIL começou com a execução orçamental de 910 milhões de MT (cerca de 36 milhões de dólares americanos – USD), expandiu-se em 55 por cento para 1,414 milhões de MT (USD 56 milhões) em 2009.¹³ O aumento é dado como prova da dedicação inequívoca do governo de aumentar rapidamente a produção de alimentos e a geração de rendimentos. Como iremos observar, a nossa principal objecção a isto é que existe muito pouca evidência fidedigna – ou mesmo sistemas para a recolha de evidências – deste argumento.

O governo parece ter concluído na reunião da Ilha que, ‘apesar dos constrangimentos’, os resultados positivos do OIIL superam os aspectos negativos. Os resultados são subseqüentemente apresentados em alguns parágrafos com dados relacionados com o OIIL e ‘factos’ em cada uma das províncias (MPD, 2008:19–25). Numa tabela resumindo os resultados provinciais (com discrepâncias notáveis), constatamos que, de um total de aproximadamente 26.000 projectos financiados, 107.950 postos de trabalho foram criados. Na população de cerca de 13 milhões que vive nos distritos (isto é, fora das áreas da autarquia, a que o OIIL

não está alocado), isto corresponde a aproximadamente 1,5% da população em idade produtiva.

Para fins analíticos, acrescentamos, na Tabela 1, o número de habitantes e distritos por província, um facto básico que cruzamos com os dados do governo marcados a cinzento e que produz alguns dados interessantes. Os números, por si só, devem ter sido suficientes para alimentar o debate: Como poderá ser explicado que Nampula e Inhambane tenham criado duas vezes mais postos de trabalho do que qualquer outra província, e cinco vezes tanto quanto na maioria das províncias?

Tabela 1: Total de postos de trabalho nos OIIL em 2006-2008, conforme reportado na Reunião da Ilha

Província (Nº. de Distritos)	Habitantes ¹⁴	Projectos financiados	Criados	Postos de Trabalho		
				Por projecto	POR 1000	Por distrito
Niassa (15)			2 478	2.0	2.1	165
Cabo Delgado (16)	1 632 809	4 319	4 319	1.0	2.6	270
Nampula (19)	4 076 642	4 300	29 894	7.0	7.3	1 573
Zambézia (16)	3 892 854	2 983	14 810	5.0	3.8	926
Tete (11)	1 832 339	1 404	6 775	4.8	3.7	616
Manica (9)	1 418 927	2 183	5 882	2.7	4.1	654
Sofala (12)	1 654 163	2 110	8 000	3.8	4.8	667
Inhambane (12)	1 267 035	469	25 536	54.4	20.2	2 128
Gaza (11)	1 219 013	6 092	4 571	0.8	3.7	416
Maputo prov. (7)	1 259 713	854	5 685	6.7	4.5	812
TOTAL (128)		25 943	107 950	4.2	5.3	843

Fonte: MPD, 2008.

Não é surpreendente que a implementação dos projectos do OIIL produzisse diferentes resultados, na medida em que as províncias e distritos investiram os seus recursos em projectos de vários tamanhos e tipos. No entanto, é significativo que o número reportado de postos de trabalho por projecto varie até ao extremo da criação de postos de trabalho, que se encontrava entre os objectivos mais importantes. Segundo a Tabela 1, enquanto na Província de Gaza, foi criado, por cada projecto financiado, menos de um posto de emprego, na vizinha Inhambane, com aproximadamente o mesmo tamanho de população e condições climáticas e socioeconómicas semelhantes, 54 postos de trabalho foram criados por projectos. Gaza financiou um número recorde de projectos, embora com o menor número de postos de trabalho criados por projecto – Inhambane, o oposto – mas, ainda assim, produziu cerca de seis vezes mais postos de trabalho que Gaza. Será que Inhambane, uma província na qual as notícias reportaram níveis elevados de má utilização de fundos (ver a seguir), gastou os seus meios excepcionalmente bem?

A melhor medida de eficiência para a forma como os Fundos do OIIL eram colocados em uso seria ver quantos postos de trabalho foram criados por habitante e por distrito. Também aqui, Inhambane parece vencer toda a competição: 20 em cada 1000 pessoas beneficiaram de postos de trabalho através de projectos do OIIL – em média, 2.128 postos de trabalho foram criados por distrito. Em Gaza, a província vizinha, só foram reportados 3.7 postos de trabalho criados por 1000 habitantes, no âmbito do OIIL, e um por eficiência do distrito, de apenas 416 postos de trabalho. A província menos eficiente parece ter sido a província menos povoada do Niassa, que só conseguiu criar um número limitado de 2.1 postos de trabalho por mil e 165 postos de trabalho por distrito – só 8 por cento de Inhambane.

Como é que esta variação pode ser explicada? Se os números forem tomados à letra, então todas as províncias devem imediatamente estudar o sucesso de Inhambane, talvez combinado com Nampula e Zambézia, e algumas das áreas com o pior desempenho devem ser sujeitas a um escrutínio sério, devido ao uso ineficiente ou ao desperdício do dinheiro público. Alternativamente, poder-se-ia dizer que os números representam inteiramente diferentes conteúdos, que um ‘emprego’ em Niassa não representa o mesmo que um emprego em Inhambane – ou que este produz muito mais valor ou itens alimentares por posto de trabalho.

Não estamos convencidos de nenhuma das duas possíveis explicações. O mais provável é que as disparidades entre os números sejam explicadas por uma ausência total de consistência na apresentação de relatórios¹⁵ – com uma possível explicação adicional de que tem havido um discurso um tanto ou quanto ‘politicamente correcto’ dos números em curso. Em qualquer caso, as ‘estatísticas’ produzidas foram de tal natureza, que é impossível saber muito mais a partir delas. Elas não foram detalhadamente explicadas pelo governo e podem apontar para lições em qualquer direcção. Os relatórios sobre a produção de alimentos também não têm sido fiáveis.

3.3 Dificuldades e lições aprendidas com os projectos do OIIL

Os relatórios das províncias também contêm muitos dados relativos ao tipo de projectos financiados. É-nos dada a possibilidade de vislumbrar em que é que os fundos foram gastos em cada província: no Niassa, 513 projectos produziram alimentos e 716 geraram emprego, 711 (!) eram ‘agro-indústrias’ na forma de moinhos; em Nampula, 385 cabeças de gado foram adquiridas e entregues aos beneficiários, 39 barragens foram construídas; na Zambézia, tractores, motobombas e bois para tracção animal foram comprados, contribuindo para a mecanização da agricultura; em Gaza, carpintarias de pequena escala e oficinas de azulejos estavam a propagar-se ‘um pouco em todos os distritos’ (MPD, 2008:19-

25) – e por aí em diante. A informação proporcionada carece de especificidade e não apresenta o contexto.

Nenhum dos projectos, por si próprio, é destacado como exemplo de sucesso. As ‘vantagens’ do OIIL que são salientadas são todas ao nível aglomerado; o próprio processo é positivamente acentuado e repete, sobretudo, a justificação inicial da política – de certa forma remanescente da maior parte da retórica da Frelimo e do governo sobre o OIIL. No que diz respeito aos constrangimentos, estes são muitos e parecem ser – em contraste com as vantagens mencionadas – muito mais baseados na experiência dos primeiros anos, conforme eram transmitidas pelos participantes à reunião. É importante repetir (MPD, 2008:14-16):

- Instruções pouco claras sobre os processos de manuseio dos fundos do OIIL; deficiente selecção de projectos; práticas amplamente diferentes relativamente às taxas de juros.
- Ausência de monitoria e de acompanhamento dos projectos financiados; CCs não envolvidos na monitoria.
- Os beneficiários carecem de experiência em gestão de negócios, desenho deficiente de projectos e viabilidade dos projectos; Alguns beneficiários sofrem de ‘má-vontade’.¹⁶
- Falta de contratos claros entre o distrito e os beneficiários; termos de reembolso pouco claros e taxas de juro.
- As associações beneficiando dos fundos estão a fracassar ou não estão a funcionar realmente como associações.
- Falta de reembolso, na medida em que os beneficiários geralmente não estão familiarizados com os sistemas de crédito.
- Projectos não coordenados e deficientemente planeados, resultando na falta de sinergias na cadeia de valores.

Por último, o *rapporteur* do governo também afirmou que o ‘maior desafio’ de toda a iniciativa é a falta de reembolso por parte dos beneficiários. O Ministério do Plano, baseando-se na informação enviada a partir das direcções provinciais do plano e finanças, definiu a taxa total de reembolso, ao nível nacional, em 1,8 por cento, em finais de 2009. Esta percentagem, na realidade, mina completamente a esperança de, num futuro próximo, vir a realizar-se a política de Guebuza de criar um fundo distrital rotativo a partir dos recursos do OIIL e, assim, a política depende da continuação de transferências de novo dinheiro a partir do governo e dos seus doadores. Todas estas observações se sobrepõem às constatações nos três distritos alvos do estudo.

3.4 O que foi reportado pelos órgãos de comunicação social

Uma revisão de 66 artigos de jornais sobre o OIIL no período de 2006 a inícios de 2009 foi realizada no âmbito deste estudo.¹⁷ Eles enquadram-se em três categorias gerais, de acordo com a mensagem geral e o conteúdo. Sete foram ‘independentemente críticos’. A maioria dos artigos, 41 deles (24 no *Notícias*), enquadram-se na categoria de artigos que foram ‘reportados neutralmente e/ou como apoiando’, no seu estilo. Estes artigos reproduziram de forma pouco crítica os dados oficiais dos Fundos do OIIL, sua alocação e resultados.

A última categoria é a mais interessante em termos analíticos, constituída por aqueles que reportam ‘as preocupações do governo’, dezoito ao todo (dez no *Notícias*). Estes artigos repetem as preocupações dos representantes do governo – muitas vezes do Presidente, dos Governadores ou dos administradores – relativamente ao OIIL. Sem fundamentalmente se questionar a política, questiona-se a sua implementação um tanto ou quanto errónea. Com o passar do tempo, os artigos reportam cada vez mais as preocupações dos representantes do governo. Já em 2006 se falava de desvios na aplicação e em inícios de 2007 é reportado que os administradores de distritos foram demitidos por esta razão. No total, os artigos falam sobre cinco diferentes administradores e secretários permanentes que foram suspensos das suas funções. E a seguir, Guebuza começa a falar sobre a necessidade de as populações serem ‘vigilantes’ relativamente à aplicação dos fundos. A reportagem sobre o governo atinge um pico em 2008 e isto acontece quando Guebuza, durante os comícios no âmbito da sua ‘presidência aberta’ usa uma linguagem dura, referindo que as pessoas não estavam a reembolsar os fundos e alertando-as para não trazerem ‘histórias’ sobre o porquê do não reembolso de empréstimos. Notavelmente, a primeira reportagem que dá conta do apelo de Guebuza a um reembolso só aparece em finais de Julho de 2008 – mais de dois anos após o início do programa. Nessa altura, alguns órgãos e figuras do governo começam a acusar os outros de complicar a gestão de fundos.

Estes relatos sobre as preocupações do governo informam-nos de que, já em inícios de 2008, o governo sabia que algo estava errado com este ‘programa de microcrédito’, pelo menos se comparado com o ideal do Grameen Bank (que supostamente eleva um grande número da população da pobreza). As reportagens dos órgãos de comunicação social e os relatórios da reunião da Ilha mostram que o governo poderia ter sabido, já há algum tempo, que os projectos, em muitos distritos, estavam a ser afectados por vários problemas e que havia falta de produtividade. Seja como for, a taxa de reembolso assombrosa já tinha há muito contado a sua história. Contudo, a taxa de reembolso era a única ‘prova sólida’ da situação nos distritos. Conforme já foi observado, as ‘estatísticas’ e a informação

vinda dos distritos e agregada ao nível provincial são simples e não suficientemente fidedignas para servirem de base à tomada de medidas políticas sólidas. No entanto, o governo tende a tratar as ‘estatísticas’ sobre a criação de emprego e a produtividade como ‘prova’ do sucesso da política.

4. Os ‘Sete milhões’ observados na prática

Qual era a prática *real* da iniciativa do OIIL quando implementada? Observamo-la nos três distritos alvo, a partir das constatações que são discutidas nas subsecções subsequentes. As áreas de preocupação mais importantes identificadas como resultado da pesquisa são destacadas.

4.1 Processo de alocação

A prática observada em todos os distritos é que a chamada ‘equipa técnica’ da administração (originalmente criada para o processo de planificação do distrito) tinha um papel chave na coordenação do processo de distribuição do OIIL. A equipa era geralmente composta por alguns oficiais chave e alguns funcionários públicos subordinados. Eles transmitiam a informação sobre os fundos, recebiam as solicitações e afirmavam aconselhar relativamente aos projectos.¹⁸ Eles também recolhiam informação sobre os beneficiários e os projectos e recolhiam estatísticas sobre o reembolso. De uma forma geral, desempenhavam o papel intermédio entre o administrador e os conselhos consultivos. Parecia que os administradores tentavam distanciar-se publicamente, de certa forma, do processo de alocação e, ainda assim, o envolvimento das administrações no Processo do OIIL era evidente. Nas palavras do Administrador do Distrito de Monapo:¹⁹

...só os 59 membros do CCD discutiam os projectos, nós na administração abandonávamos a sala. O CC é o ‘proprietário dos projectos’. Contudo, o papel do governo também não é distante.

E prosseguiu, descrevendo:

Em algum momento no tempo, temos que deixar os pequenos projectos (‘projectozinhos’) e o estado terá de assumir responsabilidade pelo desenvolvimento [...] ainda assim, se nós nos reorientarmos em direcção a maiores projectos, entramos em conflito com o processo participativo do

CC. [...] Os CCs carecem de visão e de uma política de longo prazo. Eles são fracós. [...] Constitui um desafio o facto de que os membros dos IPCCs sejam todos analfabetos.

Todas as administrações distritais afirmaram que os CCs, tanto ao nível da localidade como do posto administrativo, tinham estado envolvidos na selecção dos requerentes. Isto conduziu, no papel, a um processo de exame complicado, cuja funcionalidade real era difícil de identificar. Em Gorongosa, muitos beneficiários indicaram apenas uma relação directa entre a administração ao nível do posto administrativo ou da localidade.

Existem actas das reuniões dos conselhos que sugerem que o papel dos CC na 'aprovação' dos requerentes ao OIIL tinha limitações. O processo poderia ser controlado por algumas personalidades poderosas que, cuidadosamente, faziam a selecção a partir de uma lista de indivíduos previamente seleccionados antes de a submeter ao CC. Fundamentalmente, assumimos que a tomada da decisão *de jure* no seio do conselho era uma medida efectiva para 'pacificar' a crítica dos membros do conselho, enquanto alguns indivíduos chave poderiam, de facto, manter um controlo real sobre as despesas, regulando a informação disponibilizada ao conselho. Com esta medida, a 'tensão' entre a administração e os conselhos, tão explícita em 2006, foi eliminada. À medida que iam aparecendo mais oportunidades para os membros do conselho obterem 'uma fatia do bolo', a sua independência como 'monitores' também ia diminuindo. Em todos os distritos, um grande número de membros do CC eram beneficiários. Assumimos que esta tendência tenha ocorrido durante os últimos dois anos e que tenha eliminado parte da monitoria e das funções de responsabilização dos conselhos consultivos.

4.2 Resultados e estatísticas: Quem sabe o que está a acontecer?

Constitui uma assunção do senso comum a ideia de que, para a eficiência e a eficácia de uma política de desenvolvimento sólida a longo prazo, é necessário que esta esteja baseada em boa documentação: se não sobre os seus impactos gerais sobre a sociedade, pelo menos deve ser capaz de gerir estatísticas numéricas sobre a sua implementação. As nossas constatações indicam a existência de uma deficiência generalizada e grave no fluxo de informação sobre o destino que se dá aos fundos do OIIL, para não falar dos seus resultados imediatos.

O défice em termos de informação fidedigna era evidente nas estatísticas apresentadas na reunião nacional sobre o OIIL na Ilha de Moçambique, realizada em Fevereiro de 2009. A má apresentação dos factos ocorre de duas formas. Primeiro, os dados – sobre o desembolso e o reembolso, bem como sobre os

resultados – são frequentemente apresentados de forma caótica e inconsistente em diferentes níveis do governo e nos seus respectivos relatórios. Em Nampula, o governo provincial facultou-nos a sua folha resumo ou sumário da informação sobre os ‘impactos do OIIL’ que usa categorias de resumo de ‘impactos’ ligeiramente diferentes:

Tabela 2: Resultados do OIIL no Distrito de Monapo e na Província de Nampula (2006-2008)

	Projectos financiados	Postos de trabalho criados	Alimentos produzidos (tons)	Cabritos distribuídos (cabecas)	Gado bovino distribuído (cabecas)	Barragens	Moinhos	Tractores
Monapo	156	1324	957	30	30	4	13	3
Total Província	4,335	2,9894	8,8608	601	385	38	190	14

Fonte: MDP, 2009.

Os números são merecedores de alguns comentários. Tal como muitos dos dados e ‘factos’ do OIIL, eles são relativamente difíceis de interpretar e inspiram pouca confiança. Por exemplo, se o OIIL em Monapo – e o investimento de cerca de menos de USD 700.000 entre 2006 e 2008 – tivesse criado 1.324 postos de trabalho (cerca de USD 500 por emprego) no sentido de *novos postos de trabalho a tempo inteiro*, isto teria sido o equivalente a nada menos do que um sucesso tremendo. Em Monapo, isto teria significado que os 156 projectos financiados (na documentação do distrito, o número de projectos é só de 115) teriam criado postos de trabalho para uma média de não menos de 8,5 pessoas previamente desempregadas, o que é altamente improvável.²⁰ Muitas pessoas em Monapo – e, de facto, em Moçambique – que se envolvem no tipo de actividades que foram apoiadas (comércio na produção agrícola, produção de milho e criação de aves/frangos, etc.) fazem-no apenas a tempo parcial e tentam suplementar o seu rendimento numa variedade de formas.²¹

A natureza dos projectos é tal, que muito poucos deles irão gerar qualquer coisa como um emprego seguro a tempo inteiro. Na realidade, muito menos novos postos de trabalho foram criados. Em grande medida, a política distrital sobre os beneficiários significou que só ‘pessoas com capacidade provada’ é que receberiam financiamento para os seus projectos. Isto significa que muitos, se não a maioria dos beneficiários, já tinham algum rendimento (ou postos de trabalho) através dos seus projectos. Poucas associações financiadas criaram postos de trabalho a tempo inteiro, na medida em que elas operavam principalmente de uma maneira casual e não de uma forma tipicamente de negócios. Além do mais, havia

inúmeras reclamações de que as associações não eram associações verdadeiras, mas organizações *ad-hoc* criadas por um indivíduo forte usando a associação como uma forma de atrair financiamento para interesses privados. Muitos projectos são muito pequenos e criam, no máximo, alguns postos de trabalho no seu todo. Do mesmo modo, os relatórios da província sobre os resultados da produção de alimentos em Monapo parecem ser exagerados, reportando um total de 957 toneladas de produtos.

Em contraste, os relatórios do próprio governo do Distrito de Monapo definiram os números em 346 postos de trabalho criados e 302 toneladas de alimentos. De alguma forma, os relatórios da província tinham mais do que triplicado os resultados!

A mesma desordem nos números e nos relatórios tinha sido observada em outros estudos de caso (Buur, 2008), bem como em relatórios do governo (DPPF Inhambane, 2007). A esta imagem, deve ser acrescentada a suspeita geral entre os nossos entrevistados e populações normais (também reportada em artigos de jornais) relativa à existência de ‘projectos fantasmas’ – o corolário do OIIL do fenómeno de ‘trabalhadores fantasmas’ (nomes de pessoas que não existem, mas que, ainda assim, levantam os seus salários). Estamos também preocupados com a prática de alguns distritos, tais como Zavala, que convertem parte do seu ‘fundo rotativo’ de dinheiro em produtos ou espécie, o que acontece quando as populações devem, supostamente, pagar um vitelo pelos seus empréstimos subsidiados para a compra de gado. A transparência, muito rapidamente, fica afectada.

O segundo tipo de distorção de factos é que as listas das actividades e das entidades financiadas não são correctas no que diz respeito ao conteúdo. Em Gorongosa, observámos que a própria lista de projectos da administração não correspondia à realidade dos projectos: a ‘Comercialização agrícola’ era, na realidade, a venda de licor, Fanta e biscoitos em bancas (barracas) semi-improvisadas. Um ‘antigo combatente’, que estava registado como vendendo ‘produtos de primeira necessidade’ na sua banca, tinha mais bebidas alcoólicas do que qualquer outro produto. Em Zavala, as pessoas com quem conversámos na rua geralmente não confiavam na existência de muitos dos projectos apresentados na lista – ostensivamente ‘sabendo’ que os fundos tinham sido usados na compra de carros ou investidos em Maputo. Repetidas vezes, encontrámos várias pessoas que tinham histórias sobre associações falsas; havia outras onde o ‘presidente’ tinha fugido com o dinheiro e associações que tinham simplesmente dividido o dinheiro e usado o mesmo para outros fins, de acordo com a vontade de cada um.

4.3 Os projectos do OIIL: produtividade e reembolso

As constatações apresentadas a seguir²² levantam dúvidas sobre a capacidade do OIIL: a forma como ele é praticado, o facto de monetizar as zonas rurais e de resultar num aumento significativo do emprego, do rendimento e da produção de alimentos; em suma, de promover o desenvolvimento económico local.

A questão do reembolso é encarada pelo governo como o principal desafio para a Iniciativa do OIIL. É certamente um indicador de que algo está errado. Acreditamos que a taxa baixa de reembolso está ligada a pelo menos dois desafios. O primeiro é a produtividade do projecto – que nos diz algo sobre a *capacidade* dos projectos de reembolsarem os empréstimos. O segundo é a *motivação* dos beneficiários para reembolsar.

Só três das várias dúzias de projectos que visitámos tinham a aparência de ser verdadeiramente um sucesso. Dois localizam-se em Monapo, em que figuras da administração local do estado tinham participações pessoais. Uma situação semelhante contribuiu para o sucesso da associação agrícola de Nauranga, em Gorongosa, que investiu em sistemas de irrigação.

Conforme observámos em todos os distritos, muitos dos projectos estão a passar por uma situação difícil, devido a um plano de negócios pouco claro (ou mesmo à sua ausência) e a fraca gestão. Nesta fase, não existe nenhum material disponível para avaliar a qualidade com que a maioria dos beneficiários aplicou o seu financiamento para produzir alimentos, gerar postos de trabalho ou rendimento, mas as ‘histórias’ dos casos contam-nos uma história clara. Em 2009 e 2010, a maioria dos projectos beneficiários visitados sofriam de uma grave estagnação. Os vendedores do Mercado em Vunduzi - Gorongosa tinham falta de produtos para vender, visto que tinham um volume de negócios pequeno demais para comprar novas mercadorias. Aqueles que se tinham instalado em ‘bancas fixas’ com azulejos e telhados de zinco constatavam que o seu investimento não era justificado pelo volume de negócios: o retorno era insuficiente para reduzir o valor a pagar, isto é, para o reembolso. Os beneficiários dos projectos agrícolas reclamaram que as secas, as pragas, as inundações inconvenientes e a redução dos preços do mercado impossibilitavam o reembolso. Em Gorongosa, verificámos que muitos dos beneficiários tinham aplicado o seu financiamento em actividades comerciais, comprando e vendendo cabritos ou produtos em pequenas bancas ou armazéns, em troca de margens de lucro extremamente baixas. Relativamente a alguns projectos, contrariamente, o problema parecia ser que o gestor não tinha uma ideia clara sobre como calcular e planificar ou prever lucros. Contudo, também verificámos que a baixa qualidade de algumas das barracas semipermanentes não parecia reflectir os investimentos, nem se aproximavam remotamente do valor dos

empréstimos do OIIL. Daí haver a possibilidade de eles, de facto, terem desviado, de imediato, parte do financiamento para outros fins.

O consumo imediato e ou a comercialização básica é verdadeiramente ‘uma resposta do homem pobre’ a uma oferta de crédito como o OIIL – e muitos economistas teriam certamente explicado a sua pobreza através de uma referência ao seu fracasso em investir em actividades lucrativas. Mas estas estratégias podem também ser baseadas numa análise relativamente profunda das possibilidades locais: se não se sabe como fazer um retorno e as sanções do não reembolso não são graves, então pode-se muito bem consumir o crédito.

Geralmente, o baixo valor acrescentado a partir das vendas nas barracas é uma consequência da necessidade de manter os preços baixos: muitos vendedores das pequenas bancas do mercado tendem a fazer uma subcotação dos preços dos outros e os clientes são poucos e extremamente pobres, com um nível de ‘demanda’ muito baixo, e o mesmo se aplica às oportunidades de tirar um bom lucro. De recordar que, nas zonas rurais, o rendimento médio em dinheiro por pessoa não excede USD 31 por ano – nem mesmo 9 cêntimos por dia (Hanlon & Smart, 2008: 333). ‘Medidas de lado da oferta ou *supply-side measures* não são suficientes para estimular o crescimento quando os pobres são tão pobres.’ (Hanlon & Smart, 2008: 346).

Em Monapo, muitos dos beneficiários reclamavam de erros técnicos com a maquinaria ou que terceiros tinham obstruído os seus projectos de tal forma que eles tinham agora cessado a produção. Algumas das associações em Gorongosa não estavam a funcionar como associações – mas a constituição de uma associação era uma pré-condição para a atracção do financiamento do OIIL. Em Zavala, ficámos surpreendidos com o número de pessoas que tinham simplesmente pago por algumas cabeças de gado – mas em que a doença e a morte do gado eram explicações comuns para justificar por que motivo não podiam reembolsar em espécie (vitelos para o fundo rotativo).

Os problemas dos projectos eram sempre apresentados como a razão para a falta de reembolso. Um projecto avícola em Zavala tinha sofrido pelo facto de um grupo de frangos ter sido morto por um choque de calor num camião durante o transporte, e o pessoal de uma carpintaria em Monapo reclamava por ter pouco material para trabalhar, visto que as chuvas tinham interrompido o transporte de madeira das zonas rurais e, em qualquer caso, havia muito poucos clientes locais com dinheiro, hoje em dia. Em suma, quase todos os beneficiários explicaram como os projectos tinham sido afectados negativamente pela baixa actividade económica generalizada.

Uma outra explicação para a falta de reembolso é a motivação dos beneficiários. Poderá parecer que alguns tinham outros planos que não passavam por reembolsar

os fundos. A questão é porquê – e nós só podemos apresentar respostas especulativas. A *vontade* dos beneficiários de reembolsar depende parcialmente da mensagem transmitida no momento em que receberam o financiamento e as expectativas iniciais criadas pelos financiadores no Governo. Uma razão comum poderá ter sido apresentada por um jornalista do Notícias: eles pensavam que este fosse um fundo de subvenção:

Alguns beneficiários dos distritos de Muecate, Malema, Murrupula, Mogovolas e Nampula-Rápale, que falaram à nossa reportagem, afirmaram que não vão efectuar reembolso nenhum porque ‘esse dinheiro, nós fomos oferecidos e esses que querem que nós devolvamos querem nos roubar, por isso vamos esperar até que o presidente venha aqui no próximo ano para queixarmos’. (Notícias, 30 de Agosto de 2008)

A coisa mais surpreendente nesta afirmação é que ela emerge em finais de Agosto de 2008. Em 2006, havia certamente sinais confusos à volta dos fundos. Contudo, de 2007 em diante, não poderia ter havido qualquer dúvida para qualquer administrador razoavelmente competente de que a mensagem a transmitir publicamente era de que o financiamento do OIIL vinha em forma de empréstimo, não de fundo de subvenção. Daí que é possível que muitos beneficiários tenham, de facto, sido mal informados – por alguém na administração, nos conselhos consultivos ou nas autoridades comunitárias.

Contudo, a nossa análise sobre a capacidade e a vontade de reembolsar pode ser melhorada como resultado da nossa experiência no terreno em Monapo. Tivemos o privilégio de participar na reunião com representantes de dezoito projectos em Monapo, no dia 13 de Fevereiro de 2009. Eles tinham sido convocados pela administração para prestarem informações sobre os projectos. O administrador presidiu à reunião, na presença do director do sector da educação, o procurador distrital e sete autoridades comunitárias (das quais quatro estavam em uniforme). No discurso de abertura, o administrador do distrito declarou que a reunião era uma ‘sessão de trabalho’ com o propósito de ‘avaliar os projectos e a forma como eles funcionam’. E prosseguiu:

Temos que reembolsar porque tudo o que fizemos foi legal e todos vocês assinaram contratos. O Procurador Distrital está aqui para ver como o dinheiro está a ser reembolsado e para tentar reavê-lo. Quero saber como e quando é que vocês prevêm reembolsar. Mas isto não é apenas um assunto que se aplica aos presentes aqui. Esta sala poderia estar cheia.

Durante a reunião, cada um dos representantes – todos homens – levantou-se e falou dos problemas com os seus projectos, e em que ponto o seu reembolso se encontrava. Os oficiais do distrito solicitaram um recibo do banco dos representantes como prova do seu depósito para a conta de reembolso do distrito, mas muitos não traziam consigo estes comprovativos. A seguir, eles apresentaram os seus planos de reembolso e os novos prazos foram cuidadosamente registados pelos oficiais da administração. A tabela a seguir resume os números que foram apresentados na reunião:

Tabela 3: Monapo: Projectos do OIIL financiados e reembolsados (em MT)

Ano	Projecto	Recebido	Reembolsado	A pagar	Reembolsado %
2006	Comércio – produtos agrícolas	35 000	21 500	13 500	61
2006	Comércio – produtos agrícolas	25 000	8 000	17 000	32
2006	Moinhos	65 000	5 000	60 000	8
2006	Comércio – produtos agrícolas	20 000	7 000	13 000	35
2006	Comércio – produtos agrícolas	25 000	8 000	17 000	32
2006	Moinhos	140 000	13 000	127 000	9
2007	Tractor (associação)	1 250 000	22 000	1 228 000	2
2007	Moinhos	130 000	-	130 000	0
2007	Associação agrícola	60 000	-	60 000	0
2007	Carpintaria	270 000	-	270 000	0
2007	Produção de sementes de sésamo	60 000	22 000	38 000	37
2007	Moinhos (OJM)	80 000	-	80 000	0
2007	Moinhos	130 000	33 000	97 000	25
2007	Tractor (privado)	1 200 000	-	1 200 000	0
2007	Moinhos	65 000	-	65 000	0
2008	Armazém de produtos agrícolas	650 000	-	650 000	0
2008	Comércio – produtos agrícolas	130 000	-	130 000	0
2008	Associação agrícola	76 900	-	76 900	0
	Total	4 411 900	139 500	4 272 400	3

Source: National Budget estimates 1997/1998 to 2005–2006

Esta selecção de beneficiários – que receberam, entre todos, cerca de 20 por cento de todos os meios do OIIL para três anos – tinha, de acordo com os números dados pelos próprios representantes, reembolsado abaixo da média oficial do distrito. Após a reunião, um oficial do governo disse: ‘Estes são os honestos! Os que não pagam não têm a coragem de vir!’ Uma vez mais, estes números sugerem que mesmo o relatório distrital limitado sobre o reembolso era algo inflacionado.

Mantemos que a falta de pagamento não pode ser reduzida a ‘desonestidade’ por

parte dos beneficiários. A situação local é mais complexa. Um comerciante afirmou que tinha dado produtos agrícolas a indivíduos que não chegaram a pagar-lhe por isso. Quando pressionado pelo administrador sobre as razões pelas quais não tinha feito a denúncia à polícia, ele, de forma relutante, respondeu que as pessoas que não tinham pago eram pessoas das 'autoridades'. O representante do projecto que foi tratado com mais escárnio por parte dos oficiais da administração era um representante do projecto de moinhos que tinha recebido 80.000 MT em 2007, mas que não tinha reembolsado nada. Embora não tenha sido mencionado na reunião, o projecto está registado nos ficheiros do distrito, junto da OJM (Organização da Juventude Moçambicana, pertencente à Frelimo) em Itoculo. O seu representante não foi capaz de responder às perguntas inquiridoras do procurador e dos oficiais do distrito. Mas permaneceu extremamente calmo perante as críticas, revelando a confiança de não vir a sofrer quaisquer consequências. Outras vozes locais sugeriram que os fundos tinham sido desviados para as actividades do partido. O nosso estudo de casos sugere que tanto a falta de capacidade como a falta de vontade são explicações plausíveis para as taxas baixas de reembolso.

4.4 Uma nota sobre a forma como a taxa de juro é praticada

Se um fundo rotativo deverá ser estabelecido sem exigência de transferências contínuas de dinheiro a partir do centro, os beneficiários, de facto, necessitam de se comprometer a fazer o reembolso. Além disso, as taxas de juro precisam de ser mais altas do que a inflação, se não, os fundos irão depreciar-se ao longo do tempo. Quando as taxas de juro comerciais se encontravam a 15 por cento, em todo o período de 2006-10, os empréstimos do OIIL eram emitidos a uma taxa muito abaixo desta, em termos nominais e reais. No mesmo período, a inflação baseada no consumidor correspondia a uma média de cerca de 10 por cento ao ano.²³

Em 2007, o primeiro ano dos empréstimos para os projectos, o distrito de Gorongosa operou com uma taxa de juro de 12 por cento para todos os projectos, independentemente do seu carácter. Muitos projectos com um ciclo de um ano tiveram dois anos para procederem ao reembolso dos empréstimos, considerando que os prazos tinham sido definidos um ano após o fim do projecto. Consequentemente, parece que o reembolso esperado pelo distrito, do crédito inicial mais a taxa de juro, foi calculado antecipadamente como sendo duas vezes doze (24 por cento) no topo do crédito inicial.²⁴ No início de 2010, o distrito considerava que, mesmo que os beneficiários dos projectos não tivessem reembolsado, na totalidade, os 124 por cento após dois anos, conforme se esperava deles, não iriam incorrer em qualquer juro. De facto, muitos projectos de 2007 só tinham pago uma fracção do total, mais de um ano após o prazo. A taxa de

juro anual real seria, portanto, na prática, mais baixa. Em Monapo, a taxa de juro nominal para projectos produtivos foi estimada em 8 por cento para o reembolso ou liquidação em 24 meses, tornando a taxa de juro anual real inferior a 4 por cento. As taxas de juro comercial e de mercado tinham sido estimadas em 12 por cento. Mas o governo de Monapo seguiu a prática curiosa de dedução das taxas de juro das contas dos beneficiários do projecto desde a partida, e nenhum juro adicional seria calculado daquele momento em diante. Isto assegurou o pagamento de uma ‘taxa de juro’, mas preveniu que a administração do distrito utilizasse as taxas de juro correntes como uma forma de pressionar o devedor a reembolsar – a alavanca mais elementar de um banqueiro.

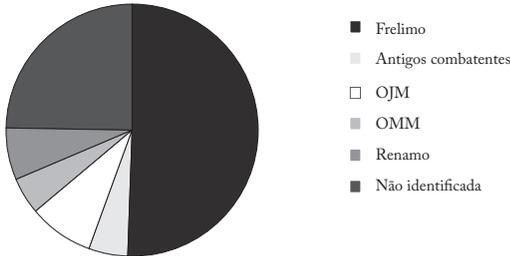
Estas práticas são obviamente um problema significativo para a ideia de um fundo rotativo. Primeiro, fazer com que as taxas de juro parassem de incorrer após um determinado ponto, faria pouco, e nem precisamos de o dizer aqui, para encorajar os beneficiários dos projectos a reembolsarem os empréstimos a tempo. Segundo, mesmo se o reembolso tivesse ocorrido em qualquer altura próxima do período ‘previsto’, os fundos iriam depreciar-se, na medida em que a inflação excederia, de facto, as taxas de juro. A prática de manuseio dos reembolsos e dos juros demonstra que os sistemas financeiros dos distritos não estavam aptos para lidar com este tipo de desafios. Acima de tudo, a prática laxista respeitante ao pagamento de juros também levanta algumas dúvidas sobre os distritos e as próprias intenções do governo: será que *realmente* importa que empréstimos não sejam reembolsados? Talvez existam agendas cruzadas a serem encontradas numa economia política do país. A secção a seguir irá sugerir alguns mecanismos.

5. A orientação política do OIIL em Gorongosa

Enquanto em Zavala e Monapo, o partido da oposição e outras pessoas eram de opinião de que os Fundos do OIIL favoreciam sistematicamente pessoas da Frelimo, era em Gorongosa que a ligação entre o partido e o financiamento do OIIL era mais clara, apesar de Gorongosa ser o distrito com uma história em que mais se evidencia a força da Renamo e do apoio do eleitorado à Renamo. A lista de nomes de 61 beneficiários de projectos num posto administrativo foi escrutinada (dezasseis projectos foram visitados) com a ajuda de um informante chave estreitamente ligado ao aparelho da Frelimo. O informante conhecia todos os membros da lista, à excepção de quinze pessoas (alguns eram líderes de associações).²⁵ A revisão revelou que 69% dos beneficiários de projectos eram membros da Frelimo ou associações chefiadas por membros da Frelimo – e, mais provável ainda, se nós pudéssemos ter verificado a afiliação partidária de todos,

seriam 79% (se projectássemos a mesma taxa percentual aos restantes quinze).²⁶ A Figura 1 resume a filiação política de 61 beneficiários de projectos:

Figura 1: Aliança política dos beneficiários do OILL em PA Vunduzi, Gorongosa



Fonte: autores

Onze dos beneficiários eram membros de organizações ou associações da Frelimo, como os antigos combatentes, a Organização da Juventude Moçambicana (OJM) e a Organização da Mulher Moçambicana (OMM). Dos restantes 31 beneficiários do OIIL, havia membros da Frelimo, com diverso estatuto. Muitos eram mencionados como ‘membros normais’, mas alguns eram figuras distintas, tais como: secretários de mobilização e propaganda na localidade e níveis distritais; secretário da célula do partido; chefe do secretariado do posto administrativo; e um secretário do círculo da Frelimo [várias células]. Além disso, deverá ser observado que muitos dos beneficiários de projectos eram, de facto, associações compostas por cinco a dez indivíduos.

Muitos destes beneficiários confirmaram, nas entrevistas, ter observado que a sua afiliação partidária parecia influenciar positivamente as suas possibilidades de receber financiamento. Duas antigas figuras de chefia na Renamo (no Distrito de Gorongosa) afirmaram, de forma directa, que tinham renunciado publicamente à sua adesão à Renamo para aumentar as suas possibilidades de receber financiamento do OIIL. Alguns eram também porta-vozes de associações de pessoas que confirmaram que todos os membros da associação eram, de facto, membros da Frelimo (ou da OJM/OMM) e que a motivação para se constituírem em associação tinha sido a possibilidade de se tornarem elegíveis para os fundos do OIIL.²⁷

Eu trabalhava sozinho e não tinha planos de constituir uma associação. Mas o mfumo [autoridade tradicional] e um outro oficial do partido residente vieram com a informação sobre os sete milhões. Eles disseram

que tinham que ser dez pessoas. Reunimos dez pessoas interessadas. Este grupo inventou o nome da associação. [...] A associação não tem nenhum estatuto, na medida em que ainda não recebemos qualquer fundo.²⁸

Alguns Membros da Frelimo na vila de Gorongosa acusaram os ‘poderosos’ de beneficiarem dos fundos do OIIL, usando as populações pobres nas zonas rurais apenas como pretexto. Quase como para deitar sal na ferida, o nosso informante afirmou que dois dos únicos quatro membros da Renamo na lista que tinham os seus projectos aprovados, de facto, não tinham recebido fundos.

Quando viajámos 45 quilómetros ou mais entre a vila de Gorongosa, através da pequena vila de Cavalo – através do posto administrativo de Vunduzi – em direcção à localidade da Casa Banana, verificámos a importância das bandeiras do partido como simbolismo das façanhas políticas. Pela estrada, contámos cerca de quinze bandeiras novas vermelhas, da Frelimo, e apenas um par de velhas bandeiras da Renamo. Este ‘Via Frelimo’, de facto, correspondia em grande escala ao posicionamento geográfico dos beneficiários de projectos. Até certo ponto, as bandeiras reflectiam, portanto, a geografia política na área: a Frelimo gere a fidelidade política nas principais vias e vilas em seu redor, dando prioridade a estas áreas, enquanto as zonas do interior (incluindo as áreas de Monte Gorongosa) continuam a ser consideradas como ‘pertencendo à Renamo’.²⁹

Oficiais na administração de Gorongosa rapidamente refutaram a existência de uma tática intencional de ligar os símbolos da Frelimo ao dinheiro do OIIL e muito menos de favorecer sistematicamente os Membros da Frelimo aquando da alocação de fundos.³⁰

Contudo, a concentração de beneficiários no campo da Frelimo parece simplesmente demasiado desequilibrada para ser uma coincidência. Se, de facto, não houve ordens ou uma ‘política’ emanadas do partido central no distrito e oficiais a favor da Frelimo, então talvez as explicações mais prováveis sejam que as populações nos conselhos consultivos e nos órgãos locais do estado (distrito, posto administrativo, localidade), bem como as autoridades comunitárias que conjuntamente disseminaram a informação sobre a existência deste mecanismo de financiamento único – e, subsequentemente, canalizaram as solicitações através de várias camadas do sistema do CC – não eram assim tão neutras na gestão de questões. Os autores testemunharam vários casos em que a bandeira da Frelimo estava ostensivamente hasteada junto de um empreendimento financiado no âmbito dos 7 milhões, como, por exemplo, uma moageira ou uma mercearia. Num distrito de Niassa, um administrador confirmou que parte dos sete milhões tinha sido gasto na reabilitação do gabinete distrital da Frelimo.³¹ Estes e outros exemplos poderão ser a razão pela qual, numa grande reunião pública realizada na

Beira, Afonso Dhlakama atacou a experiência dos ‘sete milhões’, exclamando que a alocação do financiamento era discriminatória e que só membros e simpatizantes da Frelimo recebiam financiamento.³² Uma versão similar da mesma mensagem vem do delegado da Renamo em Inhambane:

A realidade é que se eu estivesse a competir com a Frelimo, eu teria ganho as eleições. Mas também tenho que competir com a Frelimo e o estado. Ele tem os sete milhões.³³

6. Conclusões

As constatações disponíveis a partir do estudo dos documentos do governo e de estudos profundos nos três distritos revelaram tantas fraquezas imediatas nos vários relatórios do programa do OIIL que é difícil chamar a isso sucesso. Mesmo se fizermos uma análise do ponto de vista da ‘descentralização com o desenvolvimento como um objectivo’, um programa de microcrédito que vise produzir alimentos, gerar trabalho e rendimento – como o governo neste momento argumenta – a evidência constitui uma consternação. Os beneficiários de projectos não estão a reembolsar os empréstimos e, portanto, não serão capazes de produzir um fundo rotativo. A ausência do reembolso (provavelmente menos de 3 por cento na média nacional) é, por seu turno, um sinal de que os projectos são, de longe, incapazes de produzir o desenvolvimento económico local pretendido. Poderá haver impactos benéficos de longo prazo, do influxo de capital para as zonas rurais – não obstante os seus beneficiários ou uso – mas neste momento não existe nenhuma evidência imediata de que o OIIL tenha estimulado a actividade económica para além de alguns beneficiários. De qualquer forma, esse estímulo depende da continuação do fluxo de capitais do orçamento do estado para os bolsos rurais. Poderá também ser uma boa ideia num país como Moçambique, mas, nesse caso, estamos a falar de um esquema de transferência de dinheiro incondicional, ao invés de um mecanismo de microcrédito.

Assim, quais são os efeitos sobre a governação? Constatámos que a velocidade tremenda com a qual o Presidente fez pressão a favor da reforma do OIIL teve impactos significativos sobre as estruturas do governo local aos níveis distrital e subdistrital. O enfoque dos órgãos locais do estado mudou de direcção a partir de 2006 – com o dinheiro, claramente – partindo da agenda de descentralização orientada para a planificação participativa do desenvolvimento, em direcção à operação como banqueira virtual. Por um lado, ele retirou a atenção do governo distrital das tarefas e da lógica previstas pela actual legislação que regula os

órgãos locais do estado, que não diz nada sobre a operação de um programa de microcrédito. Por outras palavras, ele transformou as administrações distritais em gestoras de um programa com instruções pouco claras e confusas, deixando muita margem de manobra à discricção – e ao erro: os primeiros anos do OIIL têm mostrado que muitos governos dos distritos e os CCs eram absolutamente ineptos para gerirem um esquema de crédito grande, com tentativas de práticas egoístas ao nível do topo. A combinação trouxe uma situação sem precedentes de acusações de corrupção conducentes ao despedimento de administradores dos distritos. Além disso, poder-se-ia argumentar que o OIIL opera na fronteira do que é legal, dada a sua pouca regulamentação como actividade. Isto enfatiza o que foi indicado noutros capítulos deste volume: a tendência do Governo Moçambicano para continuar as velhas práticas de decisão por decreto. Este hábito de ‘imediatismo semipermanente’ tem efeitos adversos sobre qualquer futura institucionalização de uma administração pública sólida ao nível local.

Será que podemos ver no OIIL o início da descentralização fiscal? Provavelmente não, na medida em que a sua estrutura é de transferência desconcentrada do orçamento e não de descentralização fiscal. Se a ideia do fundo rotativo, de facto, vier a materializar-se, as administrações distritais transformam as porções do orçamento central num empréstimo, transformando o dinheiro público num bem privado, agindo o estado local como um tipo de banco de desenvolvimento. A partir de uma perspectiva rígida de finanças públicas, o estado local recebe receitas resultantes de pagamentos de juros e estes devem estar reflectidos no orçamento como tal. Este poderia gerar um rendimento a partir de juros – mas só se a taxa de reembolso e, mais importante ainda, as taxas de juro operadas, fossem suficientemente elevadas para, de facto, alimentar um ‘fundo rotativo’ (FDD). Este não era, portanto, o caso. O reembolso é desanimador e as taxas de juro são demasiado altas. Por enquanto, a iniciativa do OIIL depende de uma transferência de dinheiro contínua, na ordem de dez milhões de dólares por ano, com vista a operar em qualquer área próxima da actividade actual. Evidentemente, esta situação está muito longe de aumentar a autonomia fiscal nos distritos.

Enquanto em 2006 se realizaram debates sérios em muitos conselhos locais sobre a alocação dos 7 milhões para as administrações distritais’ (Buur, 2008; Gonçalves, 2008) – algo que muitos esperavam que viria a gerar a responsabilização e a transparência (Hanlon & Smart, 2008:187-9) – as nossas recentes observações indicam uma diluição das funções de responsabilização dos CCs. Recorde-se que, a partir de 2007, os conselhos consultivos eram explicitamente compostos por responsáveis pela ‘aprovação’ dos requerimentos ou pedidos, no âmbito do OIIL. Não obstante o facto de um grande número de membros dos CCs serem oficiais do governo eles próprios (Gonçalves, 2008), muitos são também beneficiários,

assumindo, desta forma, o papel de beneficiário dos mesmos fundos que era suposto monitorarem.

Apesar de estamos seguros da existência de casos de CCAs e CCDs muito dinâmicos e ‘independentes’, os desenvolvimentos recentes sugerem claramente que não se pode simplesmente assumir que a atribuição de uma responsabilidade parcial aos conselhos locais relativamente ao OIIL tenha resultado numa maior transparência e responsabilização nos distritos, nem se pode assumir que isto seja apenas uma questão de ‘aprendizagem e experiência’, antes dos conselhos locais poderem desempenhar efectivamente o papel de ‘controlo’ do poder do estado local e das elites do partido. Os muitos escândalos de corrupção que surgiram no início do programa constituem uma indicação daquilo que muitas pessoas tendem a assumir quando se pergunta sobre o OIIL nos distritos: homens locais fortes enchem os seus bolsos de várias formas, com os fundos dos sete milhões.

A economia política do estado local da Frelimo também significa que poderá haver muitas razões para duvidar da ‘função de responsabilização’ dos CCs, relativamente ao Fundo do OIIL. O caso de Gorongosa mostrou quão rígida é a alocação dos fundos, ligada ao aparelho local da Frelimo, com o objectivo de compensar os seus seguidores/clientes com dinheiro dos sete milhões de *MTs*. Parece ter sido particularmente grave no período próximo das eleições de 2009. Os CCs, dominados como são pelos seguidores fiéis à Frelimo, são, provavelmente, muitas vezes, cúmplices das administrações distritais nesta prática. Isto reduz ainda mais a sua probabilidade de operarem como ‘cão de guarda’ ou vigilante – a não ser que o administrador do distrito seja manifestamente pouco popular no seio da Frelimo. Em conclusão, então, a evidência é de que o mecanismo do OIIL tenha, de facto, reforçado a ‘vantagem de incumbência da Frelimo’ antes das eleições de 2009. Numa perspectiva de longo prazo, poderá ser reforçada a fusão do partido e do aparelho do estado ao nível local.

Talvez possamos, portanto, concluir que, até agora, o programa dos sete milhões de *MTs* está ‘condenado ao sucesso’, na medida em que se assemelha a um veículo político com vista a assegurar uma dominação contínua do Governo da Frelimo e o sucesso da Presidência de Guebuza. De facto, embora sujeito à mesma lógica da política de clientelismo, o partido Frelimo, ao nível local, poderá ter encontrado um mecanismo de angariação de votos com mais sucesso do que os fundos de desenvolvimento do eleitorado dos MPs nos países vizinhos da Commonwealth.