

concorrência (desleal) do Estado com instituições financeiras nacionais, entre outros (Forquilha, 2010; Chimbutane, 2010; Vaz, 2009).

Nos últimos cinco anos, o Orçamento do Estado (OE) desembolsou aproximadamente US\$ 200 milhões, cerca de 2% do OE total e 0,5% do Produto Interno Bruto (PIB), para 128 distritos e quatro outras regiões administrativas.⁴ Apesar de os fundos serem insignificantes, na maioria dos distritos, os “7 Milhões” são a principal instituição financeira com potencial, capacidade e oportunidade de influenciar as dinâmicas distritais de produção, investimento produtivo, comercialização e de contribuir para estruturar o sistema financeiro local e sua integração com o sistema financeiro nacional. Por isso, seria importante perceber, incluindo com estudos de caso, a ligação entre os “7 Milhões” e a base produtiva local.

Um dos traços dominantes do debate sobre os “7 Milhões” é o exagero nas expectativas e análise de impactos, tanto por parte do governo como de analistas independentes (O País Online, 16/12/2009). O excessivo espaço que esta iniciativa ocupa no discurso político moçambicano limita o debate sobre a estratégia de redução da pobreza e sobre a descentralização aos “7 Milhões”, o que apenas contribui para exagerar as expectativas e politizar a análise. Por fim, existe ainda demasiada crença nos mecanismos de transmissão automáticos entre os fundos desembolsados e os impactos, independentemente de todos os outros factores que possam influenciar as dinâmicas económicas e sociais locais, ao nível dos indivíduos, das famílias e das comunidades.

As análises sobre os “7 Milhões” apresentam métodos, perspectivas e resultados contraditórios. A informação é inconsistente, dispersa e pouco detalhada para permitir análises rigorosas e profundas, e não permite perceber ou captar a relação dinâmica entre estruturas⁵, instituições⁶ e agentes económicos e políticos (Metier, 2009; MPD, 2009a e 2009b).

Este artigo levanta algumas perguntas e hipóteses de pesquisa sobre a questão de intervenção estratégica do Estado na construção de um sistema financeiro que esteja relacionado com o alargamento das opções de desenvolvimento no

⁴ A iniciativa contemplou quatro regiões administrativas com características rurais, nomeadamente Catembe e Inhaca (parte da cidade e Município de Maputo), Maxixe (Inhambane) e Nacala Porto (Nampula), além de 128 distritos rurais.

⁵ O que engloba a estrutura de produção, quanto, quando, onde, como e para quem é produzido e quais são as interligações no processo produtivo.

⁶ Instituições significam as relações económicas e sociais; organizações e estruturas, Estado e suas políticas e legislação, mecanismos de consulta ou participação dos cidadãos e negociação política das opções de desenvolvimento, etc.).

país. Quais são as abordagens principais em torno do debate sobre os “7 Milhões”? Quais são os problemas dessas abordagens? Quais são as questões fundamentais que devem ser equacionadas para a construção de uma estratégia de financiamento de micro, pequenas e médias empresas no contexto de redução da pobreza em massa? Em que medida os “7 Milhões” servem os objectivos de diversificação, articulação e alargamento da base produtiva?

Para responder a estas perguntas, o artigo foi estruturado em três secções adicionais. A próxima secção apresenta a evolução histórica dos “7 Milhões”. A secção seguinte questiona os argumentos das abordagens dominantes em torno dos “7 Milhões”, usando a base empírica disponível. A última secção sumariza o debate e apresenta desafios de investigação.

GÉNESE E EVOLUÇÃO DOS “7 MILHÕES”

As primeiras experiências-piloto de planificação e orçamentação descentralizada em Moçambique com foco nos distritos foram implementadas entre 1998 e 2005 na província de Nampula. Financiadas pelo fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNCDF), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Embaixada da Holanda, estas experiências-pilotos inseriam-se no Programa de Planificação e Financiamento Descentralizado (PPFD)⁷. Esta iniciativa fundamentava-se na crença de que o desenvolvimento local dependia do grau de descentralização e desconcentração de responsabilidades e recursos e da participação comunitária na planificação e implementação de actividades do sector público local. Estas actividades tinham como foco o desenvolvimento de infra-estruturas, o fortalecimento da capacidade institucional e a articulação de objectivos e prioridades da planificação, não apenas o financiamento de actividades individuais (Castel-Branco, 2003 e 2010a: 47; Faria e Chichava, 1999: 32). Para além dos programas de investimento produtivo directo estarem apoiados pelo financiamento na infra-estrutura e em alguns serviços produtivos e administrativos necessários, na época os 21 distritos de Nampula recebiam, por

⁷ O PPFD tinha como objectivo principal contribuir para a redução da pobreza através da governação local melhorada. O seu objectivo imediato era 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 (Ver Borowczak *et al.*, 2004: ii).

ano, quase o dobro dos fundos que os 128 distritos do País recebem por ano desde o início da implementação do OIIL (Castl-Branco, 2003; Borowczak *et al.*, 2004).

Em 2006, o GdM iniciou a implementação do programa dos “7 Milhões” adstrita às administrações distritais sob a direcção dos Conselhos Consultivos Distritais (CCD). A iniciativa visava generalizar a experiência de descentralização dos programas pilotos e concretizar a implementação da Lei dos Órgãos Locais de Estado (LOLE) e o respectivo regulamento (RELOLE⁸) de 2003 e 2005 respectivamente. Estes documentos legais definem o distrito como a unidade territorial base para planificação e orçamentação (“pólo” de desenvolvimento). Com efeito, os CCD passaram a ter um papel preponderante nas decisões distritais com o surgimento dos “7 Milhões”, pois antes disso eram apenas um mero instrumento político sem poder de influenciar decisões importantes no distrito.

De forma mais específica, a iniciativa é descrita pelas autoridades públicas como um dos instrumentos fundamentais de materialização dos planos quinquenais do governo, das estratégias de combate da pobreza, da Estratégia de Desenvolvimento Rural, da Revolução Verde, do Plano de Acção de Produção de Alimentos, reflectindo a preocupação do governo pela participação dos cidadãos, redistribuição e partilha de recursos e poder entre o governo central e local, pela afirmação, autonomia e *empoderamento* dos pobres nos distritos rurais, etc. (Guebuza, 2009; MPD, 2009a: 5; Valá, 2010: 36)⁹.

A contribuição do OIIL para a redução da pobreza rural (no distrito) é concretizada por via da dinamização da actividade produtiva rural levada a cabo, maioritariamente, por pessoas pobres sem acesso ao crédito dos mercados financeiros formais, para além de estimular a participação da comunidade e indivíduos no desenvolvimento local. Segundo Guebuza (2009), os “7 milhões” são para “*a população que tem neste fundo a sua única alternativa para gerar comida, emprego e renda, reduzindo, assim, o nível de pobreza*”. A iniciativa, na sua forma original, não contemplava serviços de apoio institucional, infra-estruturas e base logística necessária para tornar as actividades produtivas privadas viáveis e sustentáveis financeira e economicamente.

⁸ RELOLE: Regulamento da Lei de Órgãos Locais de Estado.

⁹ Recentemente, no âmbito do discurso oficial de combate à pobreza urbana, o primeiro-ministro, Aires Aly, anunciou que o Plano Económico e Social (PES) de 2011 prevê que os “7 Milhões” passarão a beneficiar também os distritos urbanos e, por isso, serão alocados perto de 140 milhões de meticais para 11 capitais provinciais (O País, 24/09/2010: 6).

A filosofia, directrizes e motivação da iniciativa não estiveram sempre claras para os beneficiários nem para os técnicos e funcionários seniores do Estado. Por exemplo, em 2006, cada distrito usou os “7 Milhões” para financiar a construção de infra-estruturas distritais como postos policiais, casas de funcionários públicos nos distritos, pontes, unidades sanitárias, escolas, armazéns, represas e diques de irrigação, entre outras infra-estruturas públicas, de acordo com as prioridades distritais, em parte como forma de materializar o Plano Económico e Social e o Orçamento Distrital (PESOD) (Rafael, 2008).

O uso dos “7 Milhões” para a construção de infra-estruturas públicas no distrito gerou uma polémica no seio do governo, nos beneficiários e na sociedade em geral. O governo central acusava as administrações distritais de terem feito um “desvio de fundos” para financiar infra-estruturas públicas em vez de actividades produtivas privadas. Por outro lado, as administrações distritais argumentavam que o foco do investimento em infra-estruturas públicas era vital para a dinamização dos distritos e para a redução da pobreza e, por isso, prioritário. Em adição, os distritos argumentavam que as orientações, instruções e directrizes sobre a utilização dos fundos do “7 Milhões” não estavam claras, o que dava espaço para os CCD e administradores distritais decidirem sobre as prioridades locais (Notícias, 17/04/2007; Forquilha, 2010).

De facto, a posição do governo nesta altura, que criticava o uso do OIIL para financiar as iniciativas locais das administrações distritais (infra-estruturas sociais, económicas e públicas) entrava em contradição com as Orientações Metodológicas emitidas pelo Gabinete do Ministro das Finanças através do Ofício n.º 101/GM/MF/2006 datado de 12 de Maio de 2006, que ilustram parcialmente a fonte da confusão sobre a aplicação dos fundos. Este ofício diz claramente que os fundos deviam ser direccionados para: (i) infra-estruturas socioeconómicas “*de interesse público cuja intervenção pode em grande medida ter resposta ao nível local privilegiando-se o envolvimento de empreiteiros e artesãos locais*” e; (ii) actividades de promoção de desenvolvimento local de impacto no combate à pobreza. O mesmo ofício indica os procedimentos técnicos para a execução dos fundos. Isto sugere que, em princípio, era possível usar o dinheiro para infra-estruturas locais que, de acordo com a interpretação local, significava também infra-estruturas públicas no geral tanto para viabilizar os projectos individuais como para viabilizar económica e socialmente o distrito no seu todo.

Em resposta às fraquezas conceptuais e conflito de orientações acerca dos “7 Milhões”, modificações importantes foram introduzidas mesmo a partir de finais

de 2006. Primeiro, foram estabelecidos critérios de diferenciação na alocação de recursos aos distritos, a partir do OE de 2007, que se baseiam na (i) densidade populacional (com peso de 35%), (ii) índice de pobreza distrital (com peso de 30%), (iii) extensão territorial do distrito (com peso de 20%) e (iv) capacidade de colecta de receitas fiscais (com peso de 15%) (MPD, 2009b). Por exemplo, por causa da alteração dos critérios, de acordo com a Lei do OE em 2008, em Nampula os fundos atribuídos variavam entre cerca de 7,5 milhões de meticais na Ilha de Moçambique e Lalaua e 8,9 milhões de meticais em Moma.

Segundo, foram clarificados os objectivos e tipos de acções e actividades que devem ser financiados com os fundos dos "7 Milhões": produção de comida e geração de renda em actividades de pequena escala levadas a cabo por famílias pobres, individualmente ou em forma de associação. Como resultado disso, a partir do ano de 2007, a orientação era que a totalidade dos fundos deveria ser aplicada para a produção de comida, geração de renda e criação de emprego. No ano anterior, na maioria dos distritos, até 70% dos fundos foram aplicados para construção de infra-estruturas públicas, marginalizando as actividades produtivas privadas directas (MPD, 2009b).

Terceiro, o orçamento distrital foi reforçado em 2,3 milhões de meticais para financiar investimento em infra-estruturas públicas (desde 2009 o valor atingiu cerca de 2,5 milhões de meticais). Parece que o objectivo destes fundos adicionais para o investimento do distrito é, em parte, reduzir a pressão sobre os "7 Milhões" e evitar desvios de aplicação. Ao mesmo tempo, permite garantir que certas infra-estruturas básicas sejam construídas para complementar os "7 Milhões" e para melhorar as condições de acesso a serviços públicos no geral.

Quarto, estão a ser criados continuamente instrumentos reguladores para facilitar e institucionalizar os mecanismos de monitoria do processo de execução deste orçamento. Em 2009, foi publicado o Guião sobre a organização e funcionamento dos conselhos locais¹⁰ e as Direcções Provinciais do Plano e Finanças (DPPF) receberam os instrumentos reguladores, nomeadamente: (i) modelo de contrato de empréstimo, (ii) modelo de ficha de identificação do projecto, (iii) modelo de ficha de análise do projecto, (iv) modelo de ficha de acompanhamento do projecto e (v) modelo de ficha resumo/progresso do projecto¹¹. Entretanto,

¹⁰ Diploma Ministerial nº 67/2009 publicado em conjunto pelo Ministério da Planificação e Desenvolvimento e Ministério das Finanças publicado em MPD (2009a).

¹¹ Ver Circular nº 002/MPD/GM/2009 do Ministério da Planificação e Desenvolvimento publicada em MPD (2009a).

numa entrevista a um funcionário sénior da DPPF de Niassa, em finais de 2010, este questionou a utilidade de tantos formulários e revelou que o processo tem decorrido sem o preenchimento dos mesmos.

Em finais de 2009, o OIIL foi transformado em Fundo Distrital de Desenvolvimento (FDD), com personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira, gerido localmente. O FDD é tutelado pelo Governador provincial que homologa os planos e relatórios de actividades, autoriza a recepção de donativos e abertura de contas e realiza inspecções regulares. A execução das actividades do FDD é da responsabilidade dos CCD. Assim, o FDD pode recorrer aos reembolsos, às subvenções do Estado, donativos e fundos comunitários para dar crédito às pessoas pobres (Conselho de Ministros, 2009).

De acordo com o regulamento do fundo, as actividades a serem financiadas, adoptando juros bonificados, são aquelas que visam estimular o empreendedorismo local, actividades de produção e comercialização de alimentos, geração de emprego e renda e outras actividades relacionadas com actividades produtivas. Até que ponto o FDD representa, de facto, um avanço significativo na concepção e metodologia de trabalho dos "7 Milhões", esta é uma questão que ainda não tem resposta definitiva e clara.

ABORDAGENS SOBRE OS "7 MILHÕES"

O foco desta secção é olhar para as diferentes abordagens em torno da análise sobre os "7 Milhões". A abordagem oficial baseia-se na ideia de que a redução da pobreza é resultado da combinação de serviços públicos com factores culturais e comportamentais individuais (definidos como capital social ou capital individual), tais como ter uma atitude individual adequada em relação à produção e ao trabalho e ter as qualificações para transformar essa atitude empreendedora em riqueza. Uma maneira de fazer isso é os pobres abandonarem a sua postura de auto-comiseração e libertarem a sua iniciativa e criatividade tornando-se, por isso, empreendedores que contribuem quer para a redução da sua própria pobreza, quer para ajudar outros a sair da pobreza através da geração de empregos.

O debate crítico à volta dos "7 milhões" pode ser agrupado em três temas principais: (i) a abordagem do neopatrimonialismo, que aponta as limitações desta iniciativa em relação aos objectivos formalmente apresentados em face da promiss-

cuidade que ela propicia entre interesses partidários e públicos; (ii) a abordagem de competição financeira que foca a ineficiência do Estado como financiador do sector privado e dos efeitos distorcionários que o OIIL gera no mercado financeiro; e (iii) as críticas às avaliações oficiais de impacto da iniciativa baseadas em informação incipiente e incoerente com outros dados oficiais.

ABORDAGEM DE POBREZA INDIVIDUALIZADA

A abordagem oficial em relação aos “7 Milhões” pode ser rotulada de “abordagem de pobreza individualizada” pelo facto de responsabilizar o pobre pela sua condição e recomendar o empreendedorismo dos pobres como a saída imediata da pobreza. Isto explica o foco em projectos individuais, na mudança de atitudes dos pobres em relação ao trabalho, auto-estima, responsabilidade individual, assim como o desenvolvimento do capital individual, que, segundo esta abordagem, constituem os *insumos* fundamentais para a saída da pobreza, emancipação e *empoderamento* dos pobres (Brito, 2010; Castel-Branco, 2010b; Chichava, 2010; Guebuza, 2009).

Segundo o discurso oficial, os “7 Milhões” têm foco nas pessoas pobres sem capacidade de ter acesso a crédito no sector financeiro formal:

(...) 7 Milhões são direccionados aos nossos compatriotas pobres que através do reembolso permitem que outros pobres tenham acesso a estes recursos e, ao mesmo tempo, aumentem a capacidade de empréstimo a mais pobres. São recursos que contribuem para elevar a sua auto-estima e para combater a prática da mão estendida. Por isso, seria demagógico partilhar da opinião de que os mutuários não devem devolver o empréstimo. Eles devem-no aos seus pares, também pobres, que querem libertar-se da pobreza (Guebuza, 2009).

Armando Guebuza define a natureza dos beneficiários da iniciativa (compatriotas pobres) e torna claro que os fundos não são donativos mas empréstimos, que devem ser reembolsados para que sejam usados em benefício de outros pobres. E, a maneira viável de usar os recursos é que os pobres se transformem em pequenos empreendedores locais usando a sua criatividade, iniciativa e recursos naturais locais para gerar renda e emprego para si e para outros.

Numa perspectiva neoliberal, a ênfase nos pequenos empresários individuais (ou pequenas e médias empresas) é ideologicamente justificável porque políticas pró-pequeno permitem gerar agentes económicos sem o poder de influenciar as condições de mercado ou exercer o poder de mercado, o que obriga à competição

livre e, por via desta, à eficiência e eficácia individual e social¹². Neste contexto, as micro, pequenas e médias empresas (PMEs) têm um papel importante nos “7 Milhões” como sugere Valá:

(...) uma aposta estratégica e decisiva nas PMEs é a primeira grande mudança que se impõe... As micro e PMEs são o motor da nossa economia, constituem uma das principais fontes das nossas exportações, contribuem decisivamente para a criação da riqueza e geram um elevado número de postos de trabalho (Valá, 2009: 349).

Nesta abordagem, a função do Estado é de ser facilitadora da iniciativa privada (rural), intervindo para conceder empréstimo como forma de suprir uma falha do mercado financeiro doméstico e oferecer outros *insumos* (educação, assistência sanitária e infra-estrutura pública) que reforçam o capital humano dos pobres. Isto é, uma vez que o sistema financeiro formal não está estruturado para responder às necessidades de financiamento de pessoas pobres e de micro, pequenas e médias empresas, torna-se função do Estado desembolsar crédito àqueles que o mercado não atinge, principalmente nas zonas rurais (MPD, 2009; Prodeza, 2010). Por um lado, este modelo de redução de pobreza advoga um estado interventivo até ao ponto em que essa intervenção reforça o capital individual ou comunitário. Por outro lado, a intervenção não deve impedir as pessoas de se tornarem mais empreendedoras. De acordo com Valá (2009: 253) “*um Estado para uma situação como a de Moçambique rural deve ser razoavelmente interventivo desde que isso não ponha em causa as liberdades fundamentais dos indivíduos e não atrofie a iniciativa privada*”.

O discurso oficial apregoa o sucesso da iniciativa com base numa diversidade de informação e dados estatísticos não sistematizados como, por exemplo, fundos desembolsados, número de postos de trabalho gerados, áreas cultivadas, produção agrícola, etc. No entanto, o debate sobre os “7 milhões” avança uma série de aspectos críticos relativamente à fragilidade dos critérios e do suporte empírico dos resultados positivos atribuídos à iniciativa.

¹² É nessa perspectiva em que se enquadra a Estratégia de Desenvolvimento Rural, Estratégia de Revolução Verde, Programas de Promoção de Indústria Rural, Plano de Acção para Produção de Alimentos (PAPA) e a Estratégia de Finanças Rurais. A preocupação não é a criação de uma base produtiva com agentes e ligações historicamente e socialmente definidas, mas sim criar um tipo de empresas, de certo tamanho, porque se acredita que reduzem a pobreza. No entanto, a pobreza não é reduzida por haver grande ou pequena empresa mas sim pela maneira como os recursos são usados e os ganhos são distribuídos entre os donos do capital e dos trabalhadores.

NEOPATRIMONIALISMO DE ESTADO

As abordagens institucionalistas enfatizam a inadequação das instituições para responder aos desafios dos “7 Milhões”. Estas inadequações incluem, por exemplo, a corrupção, limitada expressão democrática, fraca descentralização em relação ao desejável, incapacidade inerente à administração pública em relação ao mercado. O neopatrimonialismo de Estado é apenas uma das abordagens que será discutida com certo detalhe nesta secção.

O neopatrimonialismo enfatiza o carácter personalizado do sistema político em volta do “príncipe” e a elite (a máquina burocrática) à sua volta, limitando o acesso ao poder e recursos à maioria da população (Badie e Hermet, 2001: 21; Bourmaud, 1997: 61-62). Quer dizer, o Estado não se legitima apenas por mérito e capacidade de organização e mobilização das pessoas usando as regras formais através da administração burocrática, procedimentos e regulamentos, mas sim, e talvez consistentemente, recorrendo a relações informais entre a elite e a população ou grupos de população. Esta abordagem é patente em Forquilha (2010 e 2009) e Chichava (2010) quando analisam a natureza do Estado moçambicano e a sua relação com os cidadãos no contexto de adopção de políticas públicas em Moçambique. Forquilha usa o conceito de neopatrimonialismo do Estado tanto no contexto dos “7 Milhões” como no processo de descentralização em geral.

Para Forquilha (2010: 41-44), a iniciativa “7 Milhões” é um instrumento formal criado pelo Estado para atingir objectivos patentes em documentos estratégicos formais para a redução da pobreza, redução de assimetrias regionais, promover a participação activa dos cidadãos, etc. Entretanto, informalmente, os “7 Milhões” são um instrumento na mão do governo, representado pelo partido no poder, para conquistar espaço político, redistribuir rendimentos para os membros, indivíduos e grupos de cidadãos leais ou que se identifiquem com a sua causa. E, as consequências de um Estado com essas características são a exclusão social, económica e política e o controlo do poder político e económico e dos recursos pelas elites e pelo partido no poder, pois o critério de pertença ao partido é o que mais domina para a participação e emancipação dos cidadãos, quer politicamente quer economicamente. Desse modo, criam-se as condições de um Estado legitimado por alguns mas sem mérito, onde se promove o clientelismo, marginalização da maioria da população, nepotismo, corrupção, etc.

Vaz (2009) corrobora com a natureza neopatrimonial do Estado moçambicano. Vaz argumenta que os “7 Milhões”, o propósito de tornar o distrito como o

centro da planificação e orçamentação e as presidências abertas promovidas pelo governo de Armando Guebuza, reflectem um esforço para beneficiar mais as elites locais e servidores do Estado, ligadas ou não ao partido no poder, e aumentar o poder e a legitimidade do Presidente Armando Guebuza para controlar e punir os níveis mais baixos da pirâmide de poder.

A discriminação no acesso aos fundos dos “7 Milhões”, baseada na pertença ao partido no poder, é fomentada tanto pelos administradores dos distritos como pelos membros dos conselhos consultivos dos distritos (CCD) e é constantemente denunciada no decurso da presidência aberta através da imprensa. Ainda mais, o fraco reembolso dos “7 Milhões” ao nível de todos os distritos, aliado à ausência de mecanismos fiáveis de cobrança dos mutuários, sugere que a não cobrança seja uma atitude deliberada e intencional do partido no poder. Em relação a isso, alguns políticos da oposição “dizem não ter dúvidas que a atribuição do valor foi concebida única e exclusivamente para cimentar a hegemonia do partido no poder, a Frelimo, ao longo do país, principalmente ao nível das comunidades rurais” (Mediafax, 26.05.2010).

O funcionamento da iniciativa “7 Milhões” coloca a nu as deficiências no sistema de governação local. A presidência aberta levada a cabo pelo Presidente da República tem mostrado continuamente o descontentamento dos cidadãos em relação à atitude e comportamento dos seus dirigentes ao nível local sobre a gestão dos “7 Milhões”. Alguns administradores e funcionários, ligados directamente à gestão dos fundos, perderam os seus empregos e cargos públicos. Ironicamente a presidência aberta e os “7 Milhões” foram capazes de mostrar o mau carácter dos dirigentes ao nível mais baixo da pirâmide da função pública.

Até que ponto o OIIL realmente reflecte a democratização ao nível local ou descentralização das decisões e tomada de decisão? Não será esta iniciativa o reflexo de populismo do governo? Não será apenas uma forma de mobilização nacional de massas que estavam esquecidas no mapa político moçambicano? Como e até que ponto é que a iniciativa tem contribuído para a melhoria do bem-estar das populações pobres? Até que ponto os “7 Milhões” e a descentralização reflectem a partilha institucional/formal do poder? Não será uma forma de legitimação do poder do governo?

A base empírica que sustenta a abordagem neopatrimonial do estado no contexto dos “7 Milhões” é ainda escassa mas ilustrativa. Forquilha usa um estudo de caso (baseado em entrevistas) do distrito de Gorongosa para suportar o seu argu-

mento. Primeiro, os administradores distritais têm tido muito poder de influência e controlo sobre os conselhos locais e na selecção dos respectivos membros. Por exemplo, a composição do conselho distrital da Gorongosa mostra que mais de 60% dos seus membros vêm de grupos sob controlo do administrador (e da Frelimo), o que põe em causa a representatividade no conselho local para tomar decisões que reflectam os interesses heterogêneos da comunidade (Forquilha, 2010: 33-34).

Segundo, os projectos financiados pelos “7 Milhões” não estão ligados ao Plano Estratégico de Desenvolvimento Distrital (PEDD) em Gorongosa. Apenas 7% dos projectos aprovados e financiados estão relacionados com a agricultura e o turismo, considerados como sectores prioritários pelo PEDD, e os restantes obedecem a lógicas informais. Os documentos formais têm pouca influência na tomada de decisões e prevalecem as lógicas informais na tomada de decisões.

Terceiro, há um claro controlo de processo de atribuição dos “7 Milhões” e uma “fraca distinção entre a esfera estatal e a partidária” por parte da Frelimo em Gorongosa, a avaliar pelo facto de que, em 2007, perto de 70% dos mutuários tinham declarado que eram membros da Frelimo e apenas 7% eram da Renamo. No entanto, a percentagem de eleitores que votaram na Frelimo em 2004 em todo o distrito era de 54%, contra 32% da Renamo. No distrito de Vanduzi, o foco do estudo de Forquilha (2010), a proporção de votos para a Frelimo e para a Renamo é mais próxima (7% para a Frelimo e 43% para a Renamo). Portanto, a enorme disparidade entre os votantes da Frelimo e os da Renamo no acesso a fundos do OIIL não é representativa do peso de cada partido no voto popular, o que sugere haver discriminação activa na atribuição dos fundos. Para além disso, entrevistas feitas a cidadãos simpatizantes da Frelimo que tiveram acesso ao OIIL indicam que uma parte considerável deles acredita que o facto de ser membro do partido no poder facilitou tanto a aprovação como o financiamento do seu projecto.

Quarto, entre 1994 e 2004, o voto da Renamo na Gorongosa e em Vanduzi aumentou significativamente, passando de 18% para 32% (Gorongosa) e 12% para 43% (Vanduzi). Consequentemente, se o peso do voto da Renamo aumentou tão significativamente, o peso do voto na Frelimo diminuiu (de 63% para 54% no distrito da Gorongosa como um todo, e de 63% para 57% em Vanduzi). A reversão desta tendência em 2009 poderá ter sido também apoiada pela utilização neopatrimonial do OIIL. Se a percepção popular for que ser apoiante (membro ou simpatizante) da Frelimo é um critério determinante para garantir o acesso aos “7 milhões”, então (i) as pessoas não têm que receber os fundos para se torna-

rem apoiantes e votantes da Frelimo, basta que pensem que apoiando a Frelimo melhoram substancialmente a sua probabilidade de ter acesso aos fundos; e (ii) esta percepção deverá reflectir-se na consolidação do poder das elites locais e no comportamento eleitoral da população (como se reflectiu em 2009).

De todo o modo, embora os dados e o conhecimento das práticas informais locais sugiram uma activa discriminação a favor do uso a OIIL para a consolidação do poder das elites dirigentes da Frelimo, é preciso ajustar esta análise para dois factores importantes. Primeiro, apenas um pequeno número de membros e apoiantes da Frelimo (a sua elite dirigente) beneficia do neopatrimonialismo político. Segundo, num contexto em que tanto a pobreza como o combate à pobreza são entendidos pelas elites políticas dirigentes do Estado como assuntos individuais, é muito mais provável que as elites locais estabelecidas (comerciantes, agricultores, operadores financeiros informais, etc.) tenham acesso ao grosso dos recursos. Por razões históricas específicas de Moçambique, estas elites tendem a estar ligadas à Frelimo. Mesmo controlando estes factores, a suspeita de que o OIIL é usado para fins políticos continua demasiado forte para ser descontada.

ABORDAGEM DE COMPETIÇÃO FINANCEIRA

Esta abordagem enfatiza que não cabe ao Estado conceder e gerir directamente o crédito aos agentes privados por várias razões. Primeiro, já existem instituições especializadas, e com experiência de gestão, para desempenhar a actividade creditícia. Isto é, o crédito só faz sentido, por regra, se for concedido por uma instituição financeira privada e o Estado pode definir as regras que devem ser adoptadas para o tipo de crédito que quer conceder (Chimbutane, 2010). A mesma posição é partilhada por António Souto:

Se estamos a falar de crédito, é preciso termos instituições apropriadas para dar crédito. As instituições das administrações locais não foram concebidas e não estão preparadas para fazer isso. A observação não é minha, é de todas as pessoas que sabem como funciona o sistema financeiro. (Quando não se observam as regras) o resultado é óbvio: há desvios e uma ineficiente aplicação (O País, 16/04/2009).

Segundo, o Estado devia retirar-se do sistema financeiro para evitar a concorrência desleal com as instituições financeiras vocacionadas para o micro crédito nas zonas rurais ou com organizações não governamentais.

Este argumento levanta três questões interessantes. Primeira: se as instituições e serviços financeiros são fracos, em especial nas zonas rurais e destinadas aos gru-

pos mais desfavorecidos, será solução criar um serviço público administrado pelos governos locais, sem qualquer tradição e experiência sobre o funcionamento do sistema de crédito local? Ou será preferível corrigir, directamente, o que impede as instituições financeiras de prestarem estes serviços? Segunda: será que os 11 milhões de moçambicanos vivendo em pobreza severa podem resolver os seus problemas individualmente e com recurso a crédito? Estas duas questões são cruciais para discutir e conceber sistemas de financiamento rural. Terceira: em que medida é que de facto há concorrência e distorção provocada pelo OIIL se dois terços dos distritos rurais em Moçambique não são servidos por qualquer forma de instituição financeira reconhecida? De toda a maneira, as duas primeiras questões são demasiado importantes para serem negligenciadas no debate sobre finanças rurais.

BASE EMPÍRICA DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO

O que dizem os dados empíricos e em que medida é que ajudam a esclarecer ou a obscurecer o debate?

A abordagem oficial não apresenta critérios claros para avaliação do impacto do OIIL. Oficialmente, o critério de avaliação da iniciativa dá ênfase ao desembolso dos fundos, à execução dos mesmos e foca análises muito agregadas, baseadas nas intenções de investimento. Existe uma dose elevada de crença de que, uma vez que os fundos tenham sido desembolsos para os distritos, eles automaticamente fluem para os mais pobres, e tudo o resto acontece automaticamente (mais emprego, mais produção, mais participação, etc.) como sugere um estudo encomendado pelo MPD:

A falta de relatórios sistemáticos de acompanhamento e de avaliações de projectos, em curso ou já realizados, faz com que a referência aos impactos seja feita com um discurso globalizado e com base em índices como o aumento das áreas cultivadas, a melhoria da qualidade de habitação, a compra de equipamentos, etc. (...) as avaliações de impacto realizadas são feitas com base no que está dito na proposta de projecto, o que é bastante vago, e não com base no que de facto acontece... (Metier, 2009: 54).

O discurso oficial defende que a produção agrícola, o controlo de recursos públicos pela administração local e o emprego aumentaram significativamente enquanto a pobreza foi “fragilizada”, mas este discurso não recorre a uma base estatística sólida e reconhecida. Por exemplo, o governo anunciou que, até Outubro de 2010, haviam sido criados cerca de 261 mil empregos nos 49,4 mil projectos financiados em todas as áreas, com destaque para a agricultura e para a peque-

na indústria (moageiras, prensas de óleo, processadoras de vegetais e de fruta (Cuereneia, 2010). Isto significa que, em média, cinco pessoas foram empregues em cada projecto. Em muitos casos, o emprego inclui o proprietário e, noutros casos, contabilizam-se os membros das associações beneficiárias mas que já existiam antes do OIIL, o que certamente inflaciona o volume de emprego criado. Além disso, as estatísticas não distinguem nem informam sobre a natureza do emprego: será ocasional/eventual ou mais permanente? Será familiar ou não? Quais são as condições desse emprego? Os dados também assumem que o emprego é cumulativo, isto é, os postos de trabalho criados num período acumulam sobre os postos de trabalho criados no período anterior; postos de trabalho criados num projecto acumulam sobre os postos de trabalho criados noutro projecto. Isto é, o cálculo não contempla a possibilidade de os projectos falirem e de a força de trabalho se suficientemente móvel para circular de um projecto ou região para outro. Finalmente, estes dados são baseados em “intenções”, em vez de “realizações”, e em “relatórios” vagos e pouco criteriosos, em vez de em “verificação directa”.

Por outro lado, a discussão sobre o impacto feita pelo GdM não se reconcilia com outras fontes oficiais e não oficiais que analisam tendências de pobreza, produção e produtividade. A 3ª avaliação da pobreza em Moçambique mostrou que (i) a percentagem da população vivendo abaixo da linha da pobreza não diminuiu, até aumentou nas zonas rurais; (ii) o número absoluto de pobres aumentou em dois milhões; (iii) a severidade da pobreza aumentou ligeiramente; e (iv) a produção alimentar *per capita* e a produtividade agrícola diminuíram (DNEAP, 2010; Cunguara e Hanlon, 2010). Em casos extremos, como em Cuereneia (2010), o discurso oficial sobre o sucesso do OIIL ignora completamente a estatística oficial publicada.

Para esta abordagem, o centro da discussão deve ser como a iniciativa se articula com os objectivos de desenvolvimento mais gerais que passam pela expansão, diversificação e articulação da base produtiva. Neste sentido, as várias abordagens apresentam várias limitações de carácter metodológico e conceptual.

A abordagem oficial peca ao perceber a pobreza como um fenómeno eminentemente individual quando este é um fenómeno social que resulta do padrão de acumulação dominante apoiado, tolerado e sustentado pelo governo e pelo grande capital. Ao focar ideologicamente as micro e PMEs, ignora as dinâmicas da empresa capitalista cuja probabilidade de sucesso está relacionada com aquisição de poder, experiência, competências e capacidades que precisam de ser construídas, assim como das condições institucionais e da base logística criada (ou pelo

Estado ou pelos privados) para facilitar e viabilizar os projectos individuais. Por outro lado, esta análise ignora as dinâmicas actuais em que as políticas e as organizações institucionais em Moçambique são mais favoráveis ao desenvolvimento do grande capital internacional (Castel-Branco, 2010a).

O GdM argumenta que a iniciativa ajudou a aumentar a produção agrária assim como potenciou alguns empresários locais (Cuereneia, 2010; Guebuza, 2009; Valá, 2010). Para além do fraco suporte empírico destas constatações, mesmo nos casos em que a produção e produtividade tenham aumentado, “não existem estratégias para aproveitar, transformar, conservar e comercializar de forma sustentável a produção”. Quão útil é reforçar as capacidades dos distritos de produzir mais e com mais produtividade quando depois não é possível comercializar, conservar e processar? Onde estão, ou como é que vão ser criados e desenvolvidos, os serviços e a base logística de apoio à produção, transformação, comercialização, transporte, controlo da qualidade, financiamento, formação, informação, etc?

O discurso oficial menciona emprego gerado, mas não discute a qualidade e a dinâmica do mesmo. Olha para evolução da produção agrícola sem relacioná-la com a expansão da população. Enfatiza a criação de auto-emprego mas não garante as condições infra-estruturais, institucionais, sociais e económicas cruciais para o sucesso de iniciativas privadas quer focadas em pobres quer não. A iniciativa promove alguns cursos de formação, capacitação em matérias de empreendedorismo, gestão financeira e de negócios, imposto simplificado de pequenos contribuintes e licenciamento de negócios, mas essas formações não substituem a necessidade de construção de uma base infra-estrutural, institucional e serviços de apoio básicos que garantem a sustentabilidade dos projectos individuais, nem capacitam para produzir e organizar a produção, o aprovisionamento, a investigação, o financiamento e a comercialização com eficácia (DPPF, 2010).

Por outro lado, o volume dos fundos distribuídos aos empreendedores nos distritos é demasiado pequeno para permitir alterações profundas na vida das pessoas, tendo em conta as taxas de pobreza em Moçambique. As 132 regiões administrativas disputam US\$ 40 milhões por ano, o que representa 2% do orçamento de Estado, 0,5% do PIB e cerca de 7% dos orçamentos provinciais. Além disto, o OILL é maioritariamente financiado pela realocação de fundos dos Orçamentos dos Governos Provinciais; isto é, não são novos recursos financeiros. Comparativamente, o PPF de Nampula, na primeira metade dos anos 2000, alocava todos os anos novos recursos financeiros aos distritos que equivaliam a cerca do dobro

do que todos os distritos do País hoje recebem. No contexto de pobreza massiva quão significantes são esses fundos na redução da pobreza? (Savana 08/10/2010) Apesar de esses fundos representarem algum progresso na alocação de recursos nos distritos, dada sua exiguidade, não faz sentido dar demasiada ênfase à iniciativa como se fosse substituto das estratégias mais globais de combate à pobreza.

As evidências para um ou outro argumento são ainda muito circunstanciais em vez de directas e não ambíguas. Esta evidência indica que (i) a base produtiva comercial e com capacidade e potencial para construir economias de escala não está a desenvolver solidamente; (ii) as condições de criação e reprodução de nova capacidade produtiva diversificada, articulada e que pode alimentar o consumo a economia ainda não estão a ser criadas numa base sistemática e dinâmica; (iii) o carácter extractivo da economia está a ser reproduzido e generalizado (e não por via do OILL, mas do grande investimento privado e público); (iv) o enfoque em actividade artesanal de muito pequena escala, desarticulada e concentrada nos estágios mais primários (extractivos) da produção, impede a emergência e consolidação de cadeias de produto e valor e a sua sofisticação. De facto, é miserabilista a visão que preside à retórica de combate à mentalidade miserabilista dos pobres.

DESAFIOS DOS “7 MILHÕES” NO CONTEXTO DA DIVERSIFICAÇÃO DA BASE PRODUTIVA

Os “7 Milhões” em Moçambique são o produto do argumento da descentralização que destaca que os agentes locais (nos distritos) devem tanto participar na tomada e implementação de decisões que lhes dizem respeito como partilhar e gerir os recursos disponíveis para promover o desenvolvimento local. A alocação de fundos para financiar actividades produtivas privadas é considerada pelas abordagens dominantes como uma maneira adequada de promover inclusão económica, social e política. Apesar de esses recursos serem insignificantes, há demasiadas expectativas e especulações sobre o alcance dos fundos para a redução da pobreza e aumento de produção nas zonas rurais, mesmo que os dados estatísticos oficiais não confirmem isso.

O primeiro desafio dos “7 Milhões” é como relacionar o seu impacto com o alargamento, diversificação e expansão da base produtiva local. Isso implica perceber e analisar as condições infra-estruturais e institucionais que tornam os projectos

individuais viáveis. Mais dinheiro distribuído aos indivíduos precisa de ser acompanhado por uma estratégia de criação de serviços de apoio complementares. Isso implica também enquadrar os “7 Milhões” na estratégia de investimento público e privado e na estratégia de expansão do sistema financeiro em Moçambique.

O segundo desafio é que a iniciativa precisa de gerar uma base de dados e informação mais consistente, detalhada, de modo a permitir uma análise desagregada, rigorosa e mais profunda. A informação disponível não permite perceber nem capta a relação dinâmica entre estruturas, instituições e agentes económicos e políticos relacionados com instituições e estruturas. Muita dessa informação poderá vir, se houver uma melhoria nos mecanismos de monitoria de projectos aprovados e de recolha de informação e disseminação da informação.

Finalmente, o terceiro desafio é avançar de uma análise normativa sobre o Estado e os “7 Milhões” para abordagens que explicam o que e porque está a acontecer. Qual é a base produtiva que é apoiada pelos “7 Milhões” e que tipo de agentes beneficiam? Como beneficia? Talvez estudos de caso sistemáticos, com metodologias inovadoras, poderão dar luz sobre a ligação entre os “7 Milhões” e a base produtiva local.

REFERÊNCIAS

- Badie, B. e Hermet, G., 2001. *La Politique Comparé*. Paris: Armand Colin.
- Borowczak, W. Collier, E., O'Sullivan, D., Orre, A., Thompson, G. e Danevad, A., 2004. Projecto de 'Apoio à Planificação e Finanças Descentralizadas nas Províncias de Nampula e Cabo Delgado /Moçambique': Relatório de Avaliação de Meio-termo. Maputo: Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento de Capital (UNCDF) e Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).
- Bourmaud, D., 1997. *La Politique en Afrique*. Paris: Editions Montchrestien.
- Brito, L., 2010. Discurso político e pobreza em Moçambique: Análise de três discursos presidenciais. In Brito, L., Castel-Branco, C., Chichava, S. e Francisco, A. (orgs.) *Pobreza, Desigualdade e Vulnerabilidade em Moçambique*. Maputo: IESE.
- Castel-Branco, C., 2002. Contribuição para análise de algumas questões importantes relacionadas com o desenvolvimento da agro-indústria. Research paper preparado para o Gabinete de Promoção do Sector Comercial Agrário (GPSCA). Maputo.
- Castel-Branco, C., 2003. *Support to Building Capacity in Investment and Development Strategy and Articulation in the Province of Nampula*. Relatório de investigação. Maputo.
- Castel-Branco, C., 2005. *Implicações do Protocolo Comercial da SADC para a Família Camponesa de Moçambique*: Estudo Realizado na Província de Manica para a União Nacional dos Camponeses (UNAC). UNAC: Maputo.
- Castel-Branco, C., 2009. Pode um “Estado de Desenvolvimento” ser Construído em Moçambique? Uma Nota de Pesquisa para uma Abordagem de Economia Política. *Conference Paper* N°14. Instituto de Estudos Sociais e Económicos: Maputo.
- Castel-Branco, C., 2010a. Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique. *Cadernos IESE* n° 1. IESE: Maputo. Disponível em http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_01_CNCRB.pdf
- Castel-Branco, C., 2010b. Pobreza, Riqueza e Dependência em Moçambique. *Cadernos IESE* n° 3. Instituto de Estudos Sociais e Económicos: Maputo: IESE. Maputo. Disponível em http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_03_CNCRB.pdf
- Castel-Branco, C., 2010c. *Reflexões sobre o Pilar Económico do PEP Nampula 2020*. Apresentação no “Lançamento do Plano Estratégico de Desenvolvimento de Nampula 2010-2010 (PEP Nampula)”. Instituto de Estudos Sociais e Económicos: Maputo. Disponível em http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2010/PEP2020_PilarEconomico_CNCRB.pdf
- Castel-Branco, C., Massingue, N. e Ali, R., 2009. Desafios do Desenvolvimento Rural em Moçambique. In Brito, L., Castel-Branco, C., Chichava, S. e Francisco, A. (orgs.). *Desafios para Moçambique 2010*. Maputo: IESE.
- Chichava, S., 2010. “Porque Moçambique é Pobre?” Uma Análise do Discurso de Armando Guebuza sobre a Pobreza. In Brito, L., Castel-Branco, C., Chichava, S. e Francisco, A. (orgs.). *Pobreza, Desigualdade e Vulnerabilidade em Moçambique 2010*. Maputo: IESE.
- Chimbutane, E., 2010. “7 Milhões” para os Distritos: Uma Alocação Ineficiente de Recursos. <http://proeconomia.blogspot.com/2010/07/7-milhoes-para-os-distritos-uma.html> (acedido a 4 de Outubro 2010).
- Conselho de Ministros, 2009. Decreto 90/2009 de 15 de Dezembro: Cria o Fundo Distrital de Desenvolvimento. Governo de Moçambique: Maputo.