

“Remendo Novo em Pano Velho”: O
Impacto das Reformas de Descentralização
no Processo da Governação Local em
Moçambique

Salvador Cadete Forquilha

Conference Paper nº 10

“Remendo novo em pano velho”: O impacto das reformas de descentralização no processo de governação local em Moçambique

Salvador Cadete FORQUILHA

Embora as reformas de descentralização na maior parte dos países africanos datem do período colonial¹, foi sobretudo com o processo de transição política dos anos 1990 que elas ganharam um novo impulso, passando a estar associadas à ideia do reforço da democracia e tidas como sendo capazes de favorecer “a emergência de novos actores, a mobilização da ‘sociedade civil’, a construção dum campo político local e a renovação das práticas participativas”². Incorporadas assim no “credo das transições democráticas” da famosa *third wave*³, que atingiu a África subsahariana, as reformas de descentralização parecem ter acompanhado o ritmo pouco encorajador da evolução das próprias democracias emergentes⁴, que alguns autores, para sublinhar a sua ambiguidade, chamaram regimes híbridos⁵.

No que se refere a Moçambique, com a emenda constitucional de 1996, que introduziu a questão do poder local⁶, as reformas de descentralização se transformaram num instrumento importante do processo da reconfiguração do Estado a nível local. Na sequência desta emenda, foi produzida uma série de legislação que deu corpo ao próprio processo de reformas com maior destaque para a lei 2/97 relativa às autarquias locais⁷ e a lei 8/2003 sobre os órgãos locais do Estado⁸. Estas reformas resultaram num sistema de governação local a duas velocidades: uma *devolução* de poderes, funções e recursos (descentralização política), para as 33 autarquias, com a realização

¹ Ver Dele OLOWU e James S. WUNSCH, *Local Governance in Africa. The Challenges of Democratic Decentralization*, Boulder et London, Lynne Rienner Publishers, 2004.

² René OTAYEK, “La décentralisation comme mode de redéfinition de la domination autoritaire? Quelques réflexions à partir de situations africaines”, in http://sites.univ-lyon2.fr/congres-afsp/article.php3?id_article=196 (comunicação apresentada no 8º congresso da Associação Francesa de Ciência Política)

³ Samuel HUNTINGTON, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991.

⁴ Para uma melhor compreensão da evolução das democracias emergentes da “terceira vaga” no geral, ver Thomas CAROTHERS, “The end of the Transition Paradigm”, *Journal of Democracy*, 13: 1, 2002, pp. 5 – 21.

⁵ A título ilustrativo ver Lary DIAMOND, “Elections without Democracy: Thinking about Hybrid regimes”, *Journal of Democracy*, 13: 2, 2002, pp. 21 – 35. Uma análise semelhante, falando de síndrome autoritário, a partir do caso da Tunísia é apresentada por Michel CAMAU, Vincent GEISSER, *Le syndrome autoritaire. Politique en Tunisie de Bourguiba à Ben Ali*, Paris, Presses de Sciencespo, 2003.

⁶ Lei 9/96, *Boletim da Republica*, I Série, nº 47, 1º Suplemento, 22 novembre 1996.

⁷ Lei 2/97, *Boletim da Republica*, I Série nº 7, 2º Suplemento, 18 février 1997.

⁸ Lei 8/2003, *Boletim da Republica*, I Série nº 20, 1º Suplemento, 19 de Maio de 2003.

regular de eleições locais; e uma *desconcentração* (descentralização administrativa) para o resto dos distritos, nomeadamente no meio rural.

No entanto, os poucos trabalhos referentes à governação local em algumas áreas de Moçambique⁹, com raras excepções¹⁰, parecem sugerir que o processo de implementação das reformas de descentralização, nomeadamente política, ainda não teve um impacto significativo na constituição e desenvolvimento de espaços políticos locais, caracterizados por uma governação participativa, capaz de promover a nível local a cidadania, a prestação de contas, a transparência, a abertura, a capacidade de resposta por parte dos governos locais às necessidades dos munícipes e o melhoramento das condições de vida dos cidadãos¹¹. Que factores podem explicar este fraco impacto das reformas no processo de governação local?

Se se olha para o tipo de intervenções que têm lugar nos espaços municipalizados, quer por parte dos parceiros de cooperação dos municípios, quer por parte do próprio Estado moçambicano, através do Ministério da Administração Estatal, constata-se que se trata de intervenções mais focalizadas em aspectos ligados à assistência técnica e infra-estruturas do que no próprio processo político em curso nos municípios¹². Ora, isto parece sugerir que os factores explicativos do fraco impacto das reformas de descentralização residem essencialmente na fraca capacidade técnica dos órgãos municipais e na insuficiência de infra-estruturas. É verdade que a experiência dos cerca de 10 anos do processo de municipalização mostra que os municípios carecem duma capacidade técnica e infra-estruturas adequadas, facto que se repercute no desempenho dos órgãos municipais. Todavia, uma análise que ficaria apenas em factores ligados à capacidade técnica e infra-estruturas, negligenciando aspectos relativos ao processo político municipal, isto é, a estruturação do campo político no espaço municipal e o jogo dos actores políticos a nível

⁹ Ver por exemplo, MÉTIER, *Municipal Participatory Profile – The case of Vilankulos, Chimoio, Gurue, Monapo e Nacala (1998-2004)*, Maputo, Métier – Consultoria e Desenvolvimento, 2005.

¹⁰ Refira-se por exemplo ao município do Dondo em Sofala, ver Eduardo SITEO e Carolina HUNGUANA, *Democratic decentralisation is needed to keep the Mozambique miracle still alive*, Maputo, CEDE, 2005.

¹¹ Nesta comunicação, o conceito de governação é usado no sentido de Goran Hyden, ver Goran HYDEN, “Reciprocity and Governance in Africa”, in James S. WUNSCH & Dele OLOWU (ed.), *The Failure of the Centralized State. Institutions and Self-Governance in Africa*, Boulder, San Francisco & Oxford, Westview Press, 1990.

¹² Para o caso da intervenção dos parceiros de cooperação dos municípios, ver *Municipal Development Working Group – Members Profile 2006* (não publicado). No que se refere à intervenção do MAE, ver Carlos ROQUE, *Relatório Geral de Assistência Técnica aos 33 Municípios de Moçambique (8 de Maio a 8 de Setembro de 2006)*, Maputo, Ministério de Administração Estatal, Setembro de 2006.

local, corre o risco de não captar não só a dinâmica da mudança e desenvolvimento das instituições, como também o papel dos actores, suas representações e importância no curso das próprias reformas de descentralização. É aqui onde esta comunicação se propõe a ser um contributo para o debate acerca do processo de governação local em Moçambique.

Assim, servindo-se essencialmente da perspectiva teórica do neo-institucionalismo, esta comunicação procura analisar o impacto das reformas de descentralização no processo de governação local, argumentando que existem, entre outros, dois factores importantes que concorrem para o fraco impacto das reformas em curso: a influência da trajectória do “Estado patrimonializado” no processo de governação local e o fenómeno da reprodução, pelas elites no poder a nível local, de práticas autoritárias do passado nos novos espaços constituídos no âmbito das reformas de descentralização.

Para desenvolver o argumento principal a comunicação, focaliza a análise em dois aspectos principais: I – Reformas de descentralização em Moçambique: do Estado centralizado ao pluralismo débil e sistema de poder dominante; II – Influência da trajectória das instituições na estruturação dos processos políticos: o caso da governação municipal.

A análise proposta nesta comunicação faz o uso do relatório da USAID produzido com base em inquérito e discussões em grupos focais levados a cabo em cinco municípios de Moçambique, nomeadamente Chimoio, Gurué, Monapo, Nacala-Porto e Vilankulo¹³.

I – Reformas de descentralização em Moçambique: do Estado centralizado ao pluralismo débil e sistema de poder dominante

As reformas económicas e políticas desencadeadas nos finais dos anos 1980 em Moçambique ditaram uma redefinição das relações de poder, no seio do sistema político moçambicano, cristalizada nas reformas de descentralização. Por reformas de descentralização entende-se aqui

¹³ Luís De BRITO et al, *Municipal Survey for 2006 Baseline Data. Chimoio, Gurué, Nacala-Porto, Monapo e Vilankulo. Report on Survey Results*, Maputo, USAID, 2007. Os nossos agradecimentos especiais à USAID por nos ter autorizado a fazer o uso da base de dados e do relatório produzidos no âmbito do *Municipal Survey for 2006 Baseline*.

“os actos legais e as medidas administrativas que iniciam a transferência de responsabilidade (autoridade), recursos (humanos e financeiros), responsabilização e regras (instituições) do governo central às entidades locais”¹⁴. Entendidas assim, as reformas de descentralização são, em última análise, reformas do Estado. Por conseguinte, a análise e compreensão das reformas de descentralização nos remete à trajetória do próprio Estado em África em geral e em Moçambique, duma maneira particular. Mas antes de prosseguir na análise, impõe-se uma breve discussão do conceito de Estado e sua operacionalização em contextos africanos.

O Estado em África: do tipo ideal weberiano à realidade empírica do neo-patrimonialismo

Segundo Ph. Braud, a sociologia weberiana constitui um dos universos mais importantes de conceptualização do Estado¹⁵. Com efeito, partindo de pressupostos teóricos que sublinham lógicas de interacção, M. Weber apresenta uma concepção de Estado que vai marcar profundamente a reflexão em ciências sociais em geral e, particularmente, em ciência política.

Na *Économie et Société*, nas linhas dedicadas à questão de grupo político e grupo hierocrático, M. Weber afirma que “entendemos por Estado uma ‘*empresa*’ política de carácter *institucional*’ [*politischer Anstaltsbetrieb*] quando e enquanto a sua direcção administrativa reivindica com sucesso, na aplicação dos regulamentos, o monopólio da violência física legítima”¹⁶. É preciso, no entanto, sublinhar que na concepção weberiana, a mobilização da violência legítima intervem não como um fim em si mesmo, mas como uma possibilidade cujo objectivo fundamental é garantir a execução das normas jurídicas em vigor num determinado território. O uso da violência legítima pelo Estado é um meio necessário, mas não suficiente para fazer valer as normas jurídicas.

De facto, a dominação do Estado num determinado espaço, apoia-se igualmente em outros meios como, por exemplo, o processo de socialização através do qual os cidadãos adquirem modelos de comportamento que permitem o consentimento. Com efeito, para chegar a inculcar a atitude, o

¹⁴ Dele OLOWU & James S. WUNSCH, *Local Governance in Africa. The Challenges of Democratic Decentralization*, Boulder et London, Lynne Rienner Publishers, 2004, pp 4 – 5.

¹⁵ Philippe BRAUD, *Science politique. L’État*, Paris, Éditions du Seuil, 1997, p. 17.

¹⁶ Max WEBER, *Economie et société. Tome Premier*, Paris, Librairie Plon, 1971.

comportamento, a adesão às normas jurídicas nos cidadãos há um processo de socialização que conta com uma importante participação do próprio Estado. Existe assim, no dizer de Ph. Braud, um trabalho do simbólico que desempenha um papel importante no reforço da legitimidade da dominação do Estado¹⁷. Por simbólico entende-se aqui um sistema de signos (ou de mensagens) que condensa conotações fortes nos planos cognitivo e emocional¹⁸. A interiorização deste sistema de signos cria sentimentos de pertença a uma comunidade de destino único, cuja direcção política é fortemente representada pelo Estado. Ela cria uma crença no Estado.

Enquanto realidade socio-histórica, o Estado conceptualizado por M. Weber resulta duma dinâmica particular situada no espaço e no tempo. Esta dinâmica nos remete, grosso modo, ao processo de “desmoronamento da sociedade feudal, à crise do poder senhorial e ao reforço do centro dinástico”¹⁹ na Europa ocidental na época do Renascimento. Este modelo de Estado caracterizado por uma diferenciação política, uma construção dum centro, uma territorialização do espaço político impôs-se no seio de outros modelos de regulação política graças a um processo que é tributário da existência dum sistema internacional, onde o modelo de Estado ocidental constitui um elemento fundamental para o reconhecimento dos membros²⁰.

Relativamente aos contextos africanos, desenvolveu-se nos anos 1980 toda uma literatura que G. Hyden chamou teoria da crise do Estado²¹. Com efeito, após o entusiasmo generalizado do período imediatamente a seguir às independências, onde o Estado era suposto desempenhar um papel de motor do desenvolvimento, assistiu-se à emergência de sinais de crise do Estado em África, não só do ponto de vista da regulação política como também no aspecto de desenho e implementação de políticas públicas, nomeadamente nas áreas de saúde, educação, habitação, etc. Assim, estudos de autores tais como G. Hyden sobre a Tanzania²², R. Joseph sobre a Nigéria²³, J. Migdal sobre as relações Estado/sociedade nos países do Sul, ou ainda D. Rothchild e N. Chazan

¹⁷ Philippe BRAUD, *Science politique. L'État...*, op. cit., p. 50.

¹⁸ Philippe BRAUD, *L'Emotion en politique*, Paris, Presses de Sciences-Po, 1996, pp. 76 – 108.

¹⁹ Bertrand BADIE et Guy HERMET, *La Politique comparée*, Paris, Armand Colin, 2001, p. 27.

²⁰ *Ibidem*, p.170.

²¹ Ver Goran HYDEN, “The Governance Challenge in Africa” in Goran HYDEN et al (ed.), *African Perspectives on Governance*, Trenton, Asmara, AWP, 2000, pp. 5 – 32.

²² Goran HYDEN, *Beyond Ujamaa in Tanzania. Underdevelopment and an Uncaptured Peasantry*, Londres, Ibadan, Nairobi, Heinemann, 1980.

²³ Joel S. MIGDAL, *Strong Societies and Weak States. State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, Princeton University Press, 1988.

sobre as relações Estado/sociedade em contextos africanos²⁴ se enquadram nessa perspectiva da crise do Estado em África. Esta ideia é retomada nas análises de J. Wunsch e D. Odele²⁵ ou ainda de P. Chabal e J.-P. Dalloz, que falam da instrumentalização da desordem pelas elites políticas africanas²⁶.

Um dos traços mais visíveis da crise do Estado em África particularmente nos anos 1980 repousa nos mecanismos do seu funcionamento, levando mesmo alguns autores a qualificá-lo de neo-patrimonial, para sublinhar a ausência da distinção entre o público e o privado, como denominador comum de um conjunto de práticas, “a saber a corrupção, que ela seja puramente económica ou ligada a uma troca social, ou ainda o clientelismo [...], o nepotismo, o tribalismo, o prebendalismo...”²⁷.

Sistematizado e empregue por S. Eisenstadt nos anos 1970 para designar os sistemas políticos dos países em vias de desenvolvimento²⁸, o conceito de neo-patrimonialismo tem suas origens na categoria weberiana de patrimonialismo, que “descreve um modo de dominação tradicional, exercido pelo príncipe ‘em virtude dum direito pessoal absoluto’”²⁹. O conceito de neo-patrimonialismo “pretende [assim] descrever um sistema político essencialmente estruturado à volta da pessoa do príncipe, que tende a reproduzir um modelo de dominação personalizado, essencialmente orientado para a protecção da elite no poder e que procura limitar no máximo o acesso da periferia aos recursos detidos pelo centro. O jogo desta elite consiste então em assegurar o monopólio da representação e a controlar em seu proveito o processo de modernização económica”³⁰.

²⁴ Donald ROTHCHILD & Naomi CHAZAN (ed.), *The Precarious Balance: State and Society in Africa*, Boulder, Colo, Westview Press, 1988.

²⁵ James S. WUNSCH & Dele OLOWU (ed.), *The Failure of the Centralized State...*, *op. cit.*

²⁶ Patrick CHABAL et Jean-Pascal DALOZ, *L'Afrique est partie : du désordre comme instrument politique*, Paris, Economica, 1999.

²⁷ Jean-François MEDARD, « L'Etat Patrimonialisé » *Politique Africaine*, n° 39, Karthala, Paris, 1990, p. 29. Ver igualmente Jean-François MEDARD, « L'Etat néo-patrimonial en Afrique noire » in Jean-François MEDARD, (sous la dir.), *Etats d'Afrique Noire. Formation, Mécanismes et Crises*, Paris, Karthala, 1991, pp. 323 – 353.

²⁸ Samuel EISENSTADT, *Traditional Patrimonialism and Modern Neo-patrimonialism*, Beverly Hills, Sage Publications, 1973.

²⁹ Bertrand BADIE et Guy HERMET, *La Politique Comparée ...*, *op. cit.*, p.177.

³⁰ *Ibidem.*

No que diz respeito ao caso específico dos estudos africanos, J.-F. Médard foi, sem dúvida, um dos autores que mais se notabilizaram no uso do conceito de neo-patrimonialismo para a análise dos fenómenos associados ao processo de institucionalização do Estado em África. Não obstante as críticas feitas ao conceito por autores tais como R. Theobald, R. Joseph e B. Badie, J.-F. Médard considera que “o tipo ideal do patrimonialismo tem a vantagem de permitir assumir diversas práticas [o nepotismo, o clanismo, o tribalismo, o regionalismo, o clientelismo...a patronagem, o prebendalismo, a corrupção, a predação, o faccionalismo, etc] que aliás, algumas delas, têm uma base comum na confusão entre o público e o privado³¹ .

De acordo com J.-F. Médard, se é verdade que na maior parte dos países africanos, o funcionamento do Estado é marcado pela confusão do público e do privado, também não é menos verdade que se pode encontrar nesses países traços de mecanismos burocráticos que fazem com que esses Estados não possam ser qualificados simplesmente de patrimoniais. A coabitação de traços burocráticos com elementos de carácter predominantemente patrimonial, nos mecanismos do funcionamento do Estado, dá origem ao que J.-F. Médard chama Estados néo-patrimoniais. O conceito de neo-patrimonialismo permite assim capturar o carácter híbrido da natureza e do funcionamento do Estado em contextos africanos. A este respeito, J.-F. Médard afirma que “(...) o Estado neo-patrimonial é uma fachada em relação ao que ele pretende ser, mas não é apenas uma fachada, pois as posições de autoridade nele existentes permitem extrair e distribuir recursos. Estas posições de autoridade denotam um mínimo de institucionalização do poder, pois elas existem independentemente da pessoa de seus titulares ...)”³² .

No que se refere a Moçambique, o processo de implantação da nova ordem política no período imediatamente a seguir à independência foi caracterizado por uma forte dinâmica centralizadora do poder em todos os domínios. Na origem deste fenómeno havia, entre outros, dois factores importantes: a herança de lógicas e práticas administrativas do Estado colonial – muito hierarquizado e centralizado; o próprio projecto político da FRELIMO que deixava pouco espaço para a manifestação das diferenças e sublinhava sobremaneira o ideal da unidade nacional, a luta contra o “tribalismo”, o “regionalismo”, e tudo aquilo que se parecesse com tendências

³¹ Jean-François MEDARD, « l'Etat néo-patrimonial en Afrique noire »..., *op. cit.*

³² *Ibidem*, p. 330.

centrífugas. Se é verdade que o modelo do Estado centralizado teve um impacto significativo do ponto de vista ideológico, nomeadamente o enquadramento das populações no projecto do partido-Estado, também não é menos verdade que, do ponto de vista de concepção e implementação de políticas públicas, os resultados foram relativamente modestos. Com efeito, a forte centralização da administração pública, aliada à exiguidade de recursos materiais, financeiros e humanos e à acentuação da guerra civil, tornou o Estado distante dos cidadãos, na medida em que o Estado tinha cada vez mais dificuldades em prover aos cidadãos o serviço mínimo, em áreas vitais tais como saúde, educação, transporte, habitação, água, saneamento, etc.

Assim, no contexto de crise dos anos 1980, o Estado pós-colonial em Moçambique passou a revelar cada vez mais sinais de neo-patrimonialismo. Com efeito, os mecanismos do funcionamento do Estado trouxeram ao de cima um conjunto de práticas ligadas ao clientelismo, patronagem, corrupção, etc. e uma tendência acentuada de criação duma ordem política onde “*l’entourage*” do príncipe participa na apropriação das posições de autoridade, numa situação de ausência de separação entre o público e o privado. Todavia, embora o acesso às posições de autoridade, neste contexto, obedeça a uma lógica de favores e prebendas, é importante referir que existe um mínimo de institucionalização, na medida em que uma parte considerável dos postos em questão, pelo menos teóricamente, apresentam exigências que têm a ver com o imperativo da burocracia, no sentido weberiano do termo.

Por conseguinte, pode-se considerar que nos finais dos anos 1980, as reformas económicas e políticas em Moçambique foram introduzidas num contexto de crise de Estado particularmente centralizado, neo-patrimonial e distante dos cidadãos. Aliás, este foi o contexto predominante em muitos países da África sub-sahariana, que nos anos 1990 desencadearam transições políticas, no âmbito da “terceira vaga de democratização”. Assim, as reformas de descentralização foram profundamente associadas ao processo do reforço da democracia, na medida em que se partia do pressuposto, segundo o qual, a transferência de responsabilidade (autoridade), recursos (humanos e financeiros), responsabilização e regras (instituições) do governo central às entidades locais alarga a base de participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão a nível local e torna o Estado mais próximo dos cidadãos. Todavia, entendidas assim e em situações de regimes saídos duma transição política, as reformas de descentralização exigem a existência dum quadro

democrático efectivo capaz de promover práticas e valores democráticos, tais como pluralismo político, garantia de liberdades individuais e colectivas, inclusão e participação políticas, etc. Isto quer dizer que em regimes híbridos ou com síndrome autoritário, as reformas de descentralização não só dificilmente podem alargar a base de participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão a nível local como também não permitem reduzir a distância entre o Estado e os cidadãos. Este parece ser o caso de Moçambique pós transição, marcado por um pluralismo débil e sistema de poder dominante.

Pluralismo débil e sistema de poder dominante

Embora existam relativamente poucos estudos sobre o processo de transição política em Moçambique, o país é considerado como tendo conseguido fazer a passagem não só da guerra para a paz, como também do autoritarismo para a democracia. De facto, do ponto de vista teórico, se se analisa o processo de transição política em Moçambique com base em cânones do paradigma de transição pode-se considerar que houve no país uma mudança de regime autoritário para regime democrático. Mas o que é o paradigma de transição?

Com base em estudos desenvolvidos, principalmente, a partir de casos da Europa do Sul e da América Latina, ganhou espaço em ciência política o chamado paradigma de transição, focalizado na análise dos fenómenos de passagem de regimes autoritários para regimes democráticos. Conhecido igualmente por transitologia, o paradigma de transição constituiu, assim, o modelo de referência em ciência política em matéria de análise dos fenómenos de mudança de regimes. Embora com algumas nuances, autores tais como J. Linz, A. Stepan³³, G. O'Donnell, P. Schmitter³⁴, A. Przeworski³⁵, M. Bratton e N. Van de Walle³⁶ interpretaram o fenómeno da queda de regimes autoritários com base num modelo sequencial composto essencialmente por fases que vão da abertura do regime autoritário à consolidação do regime democrático.

³³ Juan J LINZ & Alfred STEPAN, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, Londres, The Johns Hopkins University Press, 1996.

³⁴ Guillermo O'DONNELL & Philippe SCHMITTER, *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, London, The Johns Hopkins University Press, 1986.

³⁵ Adam PRZEWORSKI, *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

³⁶ Michael BRATTON & Nicolas VAN DE WALLE, *Democratic Experiments in Africa. Regime Transitions in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

Na sua análise sobre as democracias da terceira vaga, nomeadamente aquelas que tiveram lugar nos anos 1980 e 1990, T. Carothers identifica essencialmente cinco pressupostos principais do paradigma de transição³⁷: o primeiro pressuposto afirma que qualquer país que esteja a sair do regime autoritário pode ser considerado como estando em transição para a democracia; o segundo pressuposto assenta na ideia, segundo a qual, a democratização é um processo sequencial que comporta fases interligadas, nomeadamente a) a abertura, b) a queda do regime autoritário que desemboca num novo regime (democrático) constituído com base em eleições gerais, c) a consolidação do regime democrático; o terceiro pressuposto tem a ver com a crença no papel determinante das eleições no processo de democratização; o quarto pressuposto considera que, no processo de democratização, as condições subjacentes à transição política, nomeadamente o nível económico, a história política, a herança institucional do país, etc., são factores marginais. O processo de democratização aparece assim como sendo resultado da decisão das elites políticas do país em desencadear a transição política; o quinto e último pressuposto consiste na ideia segundo a qual, as democracias da terceira vaga estão sendo construídas em Estados coerentes e funcionais³⁸.

O essencial da crítica de T. Carothers ao paradigma de transição consiste em mostrar, a partir de exemplos dos processos de transição da terceira vaga, que não só os cinco pressupostos acima mencionados não resistem perante os casos empíricos, particularmente aqueles que vêm das transições africanas, como também muitos dos processos de transição iniciados nos anos 1990 entraram hoje naquilo que o autor chama zona política cinzenta, ou seja uma situação em que não são nem regimes autoritários nem regimes democráticos.

Relativamente a Moçambique, embora a transição política se enquadre no sequencialismo da transitologia – abertura, queda do regime autoritário e surgimento dum novo regime com a realização de eleições gerais em 1994 –, o país parece não ter registado avanços significativos no processo de consolidação democrática. Com efeito, apesar de haver indícios importantes dum regime democrático, tais como um espaço político para partidos de oposição, uma sociedade civil

³⁷ Thomas CAROTHERS, “The End of the Transition Paradigm”..., *op. cit.*, pp. 6 – 8.

³⁸ *Ibidem*.

relativamente independente, bem como eleições regulares e uma constituição democrática, Moçambique parece apresentar ainda um sério défice democrático cristalizado numa fraca representação dos interesses dos cidadãos, baixos níveis de participação política, baixo nível de confiança dos cidadãos nas instituições do Estado e um persistente fraco desempenho das instituições do Estado. Em suma, parafraseando T. Carothers, Moçambique entrou igualmente numa zona política cinzenta e, por conseguinte, sofre de síndrome de pluralismo débil³⁹. Na concepção de T. Carothers, pluralismo débil é a situação de regimes saídos duma transição política, em que, não obstante a existência duma certa liberdade política e a realização periódica de eleições, a democracia continua algo de superficial, há uma fraca participação política em períodos não eleitorais, e as elites políticas de todos os partidos são geralmente consideradas pelos cidadãos como sendo corruptas, interessadas em si mesmas e ineficientes na resolução dos problemas do país⁴⁰.

Além disso, a herança institucional do regime autoritário e a trajectória do próprio Estado em Moçambique, no período pós-transição, deram origem a uma configuração do campo político marcada por aquilo que T. Carothers chama sistema de poder dominante⁴¹. Este último é basicamente caracterizado pela dificuldade em distinguir o Estado do partido no poder. O autor acrescenta que em sistema de poder dominante, o Estado enquanto fonte de recursos financeiros, emprego, serviços de informação pública e poder da polícia, é gradualmente posto ao serviço directo do partido no poder. Ademais, T. Carothers considera que em sistemas de poder dominante, a longa permanência dum grupo político no poder produz situações de corrupção de larga escala. Todavia, a existência de alguma abertura política nesses sistemas leva a que as elites no poder sintam uma certa pressão do público em matéria de corrupção e abusos de poder do Estado, facto que periodicamente pode levá-las a declarar publicamente a intenção de combater a corrupção e reforçar o Estado de direito⁴².

Este é o contexto em que aconteceram as reformas de descentralização em Moçambique. Trata-se dum contexto marcado por crise de Estado centralizado, um Estado neo-patrimonial e um regime

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 10.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² *Ibidem*. Para o caso de Moçambique, pense-se, por exemplo, no famoso fórum anti-corrupção e todo o discurso político de combate à corrupção e ao espírito do “deixa-andar”.

com síndromas de pluralismo débil e sistema de poder dominante. Em que medida é que a trajetória das instituições políticas, especialmente o Estado e o tipo de regime político condicionam o impacto das reformas de descentralização? Em que medida é que a trajetória das lideranças municipais condicionam o desempenho dos órgãos municipais e, por conseguinte, o impacto das reformas de descentralização?

II – Influência da trajetória das instituições na estruturação dos processos políticos: o caso da governação municipal

As reformas de descentralização constituem, em última análise, um processo de mudança ou reconfiguração das instituições, particularmente o Estado. O conceito de instituição é usado aqui numa perspectiva do néo-institucionalismo. Introduzido em ciência política por J. March e J.P. Olsen, o termo neo-institucionalismo designa uma corrente teórica que congrega diferentes ramificações metodológicas, nomeadamente o institucionalismo histórico, o institucionalismo de escolhas racionais e o institucionalismo sociológico e apresenta uma definição de instituição que ultrapassa as fronteiras do institucionalismo clássico. Uma instituição é definida assim como sendo “os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e officiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da comunidade económica”⁴³.

Para a análise das reformas de descentralização, enquanto mudanças institucionais, referir-nos-emos particularmente a duas variantes do neo-institucionalismo: histórico e sociológico, pelo facto de partilharem o mesmo ponto de partida, que sublinha a ideia segundo a qual a compreensão da emergência de novas instituições ou da reforma institucional passa pela análise da maneira como as instituições existentes estruturam a visão dos actores. Por outras palavras o processo de reforma insitucional comporta um empréstimo de modelos institucionais existentes, facto que exige a tomada em consideração da trajetória histórica das próprias instituições.

A explicação do impacto das reformas de descentralização passa assim por uma concepção particular do desenvolvimento histórico, isto é, a ideia “duma causalidade social ‘dependente da

⁴³ Peter A HALL et Rosemary C. R TAYLOR, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue Française de Science Politique*, vol. 47, n° 3 – 4, juin – août, 1997, p. 471.

trajectória percorrida’, rejeitando o postulado tradicional segundo o qual as mesmas forças activas produzem sempre os mesmos resultados, em favor duma concepção que sublinha que essas forças são modificadas pelas propriedades de cada contexto local, propriedades herdadas do passado”⁴⁴. A nossa análise nos remete assim à ideia de *path dependence* no sentido de trajetória histórica, sublinhando ao mesmo tempo os mecanismos de reprodução e a lógica de mudanças institucionais⁴⁵.

Nesta ordem de ideias, a referência à ideia de *path dependence* nos permite compreender o actual estágio das reformas de descentralização em Moçambique como sendo condicionado pela trajetória do próprio Estado e do regime político em que essas reformas tiveram lugar. A análise em termos de *path dependence* permite-nos efectivamente “apreciar a persistência do passado, avaliar a influência (sobre a acção presente) das acções e configurações sociais passadas”⁴⁶. Neste contexto, trata-se de ver, com base na ideia de *path dependence*, que factores podem explicar o impacto relativamente fraco das reformas de descentralização em curso em Moçambique: em que medida a natureza do Estado pós-colonial e do regime pós-transição em Moçambique, analisada na primeira parte desta comunicação, influencia o impacto das reformas de descentralização?

“Estado patrimonializado” no contexto dos espaços municipalizados

Os espaços políticos criados pelo processo de municipalização, no âmbito das reformas de descentralização, herdaram do Estado práticas recorrentes do funcionamento da administração pública, nomeadamente a corrupção, o nepotismo, o suborno, o clientelismo, entre outras, tal como a tabela 1 mostra, relativamente ao grau de corrupção nos cinco municípios, em que a tendência parece ter sido de aumento, de 2005 para 2006 (tabela 2).

⁴⁴ *Ibidem*, p. 475.

⁴⁵ Ver Kathleen THELEN, « Insights from comparative historical analysis » in James MAHONEY et Dietrich RUESCHEMEYER; (ed.), *Comparative Historical Analysis in Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p. 221.

⁴⁶ Yves DELOYE, *Sociologie historique du politique*, Paris, Editions la Découverte, 2003, p. 24.

Tabela 1: Grau de corrupção nos Municípios
Q: Neste município, quanta corrupção há?

	NENHUMA	ALGUMA	MUITA
Geral	37%	38%	25%
Chimoio	12%	49%	39%
Gurué	21%	53%	26%
Monapo	92%	5%	3%
Nacala-porto	44%	26%	30%
Vilankulo	16%	54%	30%

Fonte: Luís De BRITO et al, *Municipal Survey for 2006 Baseline Data. Chimoio, Gurué, Nacala-Porto, Monapo e Vilankulo. Report on Survey Results*, Maputo, USAID, 2007.

Tabela 2: Evolução da corrupção
Q: Neste Município, durante os últimos 12 meses ...

	DIMINUIU	CONTINUOU NA MESMA	AUMENTOU
Geral	28%	40%	32%
Chimoio	27%	40%	33%
Gurué	19%	49%	32%
Monapo	40%	30%	30%
Nacala porto	26%	33%	41%
Vilankulo	39%	34%	27%

Fonte: Luís De BRITO et al., *op. cit.*

Além disso, um trabalho sobre assistência técnica aos 33 municípios de Moçambique, realizado em 2006, revela deficiências significativas no funcionamento das instituições municipais, destacando-se, entre outras, as seguintes:

- “Trabalhadores sem contratos e sem requisitos para o provimento das vagas;
- Funcionários que exercem funções de chefia sem nomeação legalizada;

- Falta de abertura de concursos de ingresso na função pública a nível municipal;
- Não observância de regras de selecção e recrutamento;
- Existência de trabalhadores contratados depois de 1998, sem requisitos para serem admitidos como funcionários do município (Chimoio);
- Deficiente procedimento no processo de abate de bens do município;
- Bens do município adquiridos sem processos;
- Falta de realização de concursos públicos para fornecimento de bens e serviços (Vilankulo)”⁴⁷.

Características do neo-patrimonialismo, estas práticas perpetuam nos espaços municipalizados a confusão entre o público e o privado no funcionamento das instituições públicas e têm impacto no próprio processo de governação a nível local. O conceito de governação é usado aqui numa perspectiva mais ampla, que não se limita unicamente ao governo e envolve outros actores sociais. Para o propósito que nos interessa nesta comunicação, adoptamos a perspectiva de G. Hyden, que define governação nos seguintes termos: *“the use of political authority to promote and enhance societal values – economic as well as non-economic – that are sought by individuals and groups. It refers to the process whereby values in society, at different levels, are being realized (...) the concept is broader than ‘government’ in that it presupposes that values are being allocated and defended by structures other than the government or the state”*⁴⁸.

Aplicado à realidade municipal, o conceito de governação tem, assim, a ver com a maneira como diferentes actores quer colectivos, quer singulares participam localmente no processo de tomada de decisão com vista à provisão de serviços. Supõe-se, neste contexto, que a participação no processo de tomada de decisão seja promovida e valorizada pelas próprias autoridades políticas municipais.

Ora, práticas ligadas ao neo-patrimonialismo acima mencionadas não favorecem a participação de diferentes actores no processo de tomada de decisão, na medida em que a lógica neo-patrimonial reforça uma ordem política fundamentalmente estruturada à volta do “príncipe”,

⁴⁷ Carlos ROQUE, *Relatório Geral de Assistência Técnica aos 33 Municípios de Moçambique...*, op. cit.

⁴⁸ Goran HYDEN, “Reciprocity and Governance in Africa”..., op. cit., p. 246.

favorecendo a reprodução dum modelo de dominação personalizada e a protecção da elite no poder e limitando no máximo o acesso da periferia aos recursos detidos pelo centro⁴⁹. Além disso, no contexto municipal, a lógica neo-patrimonial enfraquece a ligação entre a elite detentora do poder político e os munícipes. A este propósito, a pesquisa feita nos cinco municípios mostra que os munícipes têm mais contactos com os líderes não eleitos (líderes religiosos, comunitários, pessoas influentes) do que com os líderes eleitos (presidente do município, membros da assembleia municipal).

Tabela 3: Contactos dos cidadãos nos Municípios

Q: Durante o ano passado, se teve problemas, contactou alguma das seguintes pessoas?

	SIM	NÃO
Presidente do município	9%	91%
Membros da assembleia municipal	8%	92%
Funcionários do município	13%	87%
Vereadores do município	9%	91%
Funcionários do Partido	11%	89%
Líderes religiosos	20%	80%
Líderes comunitários	21%	79%
Pessoas influentes	16%	84%

Fonte: Luís De BRITO et al., *op. cit.*

O baixo grau de contactos dos munícipes se revela igualmente em relação aos departamentos municipais. Com efeito, uma parte significativa dos munícipes não frequenta os departamentos ou sectores municipais à procura de serviços, tal como ilustra a tabela 4.

⁴⁹ Bertrand BADIE et Guy HERMET, *La Politique Comparée ...*, *op. cit.*, p.177.

Tabela 4: Contacto com serviços municipais

Q: Nos últimos 12 meses, com que frequência você ou seu familiar visitou um departamento ou sector do município?

	MAIS QUE DUAS VEZES	UMA OU DUAS VEZES	NUNCA
Geral	11%	14%	75%
Chimoio	16%	16%	68%
Gurué	10%	16%	74%
Monapo	3%	6%	91%
Nacala-porto	6%	10%	84%
Vilankulo	19%	22%	59%

Fonte: Luís De BRITO et al., *op. cit.*

Neste contexto, o modelo de dominação personalizada recorrente no funcionamento das instituições públicas municipais se caracteriza também pela fraca prestação de contas das próprias autoridades municipais e fraca inclusão e institucionalização de mecanismos de consulta aos munícipes no processo de governação (tabela 5).

Tabela 5: Gestão do governo municipal (Média: 1= muito má, 4= muito boa)

Q: Como avalia a maneira como o actual governo municipal trata dos seguintes assuntos?

	GERAL	CHIMOIO	GURUÉ	MONAPO	NACALA PORTO	VILANKULO
Gestão dos fundos do Município	2.38	2.10	2.16	2.63	2.53	2.58
Decisão sobre como gastar as receitas locais	2.38	2.07	2.07	2.71	2.55	2.59
Assegura que os cidadãos têm informação sobre os serviços do município a que têm direito	2.37	2.10	2.12	2.76	2.45	2.52
Assegura que os cidadãos são informados sobre o orçamento do Município e como será utilizado	2.26	1.99	1.97	2.83	2.33	2.33
Assegura que os cidadãos de todas as áreas cobertas pelo Município têm acesso igual aos serviços prestados pelo Município	2.31	2.01	2.01	2.85	2.44	2.42

Fonte: Luís De BRITO et al., *op. cit.*

Consequentemente, os aspectos acima mencionados, nomeadamente baixo grau de contacto entre os munícipes e as autoridades municipais, fraca prestação de contas, fraca inclusão e institucionalização dos mecanismos de consulta, se reflectem na capacidade que os munícipes têm de influenciar as decisões dos governos municipais. Com efeito, se se toma em consideração o caso dos cinco municípios (tabela 6), nota-se que a tendência aponta para uma média/fraca capacidade dos cidadãos comuns em influenciar o processo de tomada de decisão.

Tabela 6: Capacidade de influenciar as decisões do Governo Municipal
Q: Como avalia a capacidade dos cidadãos comuns de influenciar as decisões do Governo Municipal?

	FORTE	MÉDIA	FRACA	NÃO SEI / SEM RESPOSTA
Geral	23%	34%	30%	13%
Chimoio	18%	30%	43%	9%
Gurué	18%	38%	39%	5%
Monapo	31%	42%	18%	9%
Nacala-porto	22%	31%	25%	22%
Vilankulo	28%	29%	23%	20%

Fonte: Luís De BRITO et al., *op. cit.*

Com base nos cinco municípios, é interessante observar que a influência da trajectória do “Estado patrimonializado” no processo de governação local conduz essencialmente aos mesmos resultados, independentemente de se tratar da Frelimo ou da Renamo no poder. No que se refere à corrupção, por exemplo, existe pouca diferença entre o município de Nacala-Porto sob a liderança da Renamo e os outros quatro (Chimoio, Gurué, Monapo e Vilankulo), sob a liderança da Frelimo.

Duas razões podem estar na origem desta ausência de diferenças significativas: a dinâmica da mudança e desenvolvimento institucionais e a trajetória das elites municipais no poder. Com efeito, o processo de municipalização, enquanto reforma das instituições, decorre num contexto em que a lógica e a dinâmica institucional pre-existentes estruturam a visão dos próprios actores⁵⁰. Além disso, parece que muitos dos actores na liderança dos espaços municipalizados, independentemente da sua filiação partidária, provêm do mesmo aparelho do Estado, vigente no período do regime de partido único, e, por conseguinte, foram sujeitos ao mesmo processo de socialização, no que se refere à gestão pública⁵¹. Este facto torna-se particularmente evidente no fenómeno de reprodução de práticas autoritárias nos espaços constituídos no âmbito das reformas de descentralização.

Fenómeno de reprodução de práticas autoritárias do passado nos espaços constituídos no âmbito das reformas de descentralização

A interiorização, pelas actuais lideranças políticas municipais, de modelo de gestão pública ligado ao regime de partido único conduz à reprodução de práticas autoritárias nos espaços criados no âmbito das reformas de descentralização. Algumas dessas práticas têm a ver com a partidarização da administração pública municipal, fraca inclusão política no processo de governação local, forte hierarquização e excesso de burocracia no funcionamento das instituições públicas municipais.

O estudo relativo aos cinco municípios (Chimoio, Gurué, Monapo, Nacala-Porto e Vilankulo) mostra que as práticas acima mencionadas estão na origem do baixo grau de contactos entre as autoridades municipais e os munícipes, fraca influência dos munícipes no processo de tomada de decisão, pouco uso dos mecanismos existentes nos municípios, por parte dos munícipes, para denunciar actos ligados à corrupção, discriminação, maus serviços aos munícipes, etc.

⁵⁰ Especialmente as elites políticas municipais no poder.

⁵¹ Alguns presidentes de municípios eram funcionários públicos, durante o sistema de partido único. Por exemplo, o actual presidente do Município de Nacala provem do aparelho do Estado.

Tabela 7: Percentagem de cidadãos que apresentou uma queixa
Q: Você, ou sua família, alguma vez apresentou uma queixa ao município pelos seguintes motivos?

	GERAL	CHIMOIO	GURUÉ	MONAPO	NACALA PORTO	VILANKULO
Mau serviço aos clientes	7%	7%	12%	7%	5%	6%
Atrasos nos serviços	7%	6%	17%	4%	3%	5%
Discriminação	8%	4%	23%	6%	7%	3%
Decisões incorrectas e problemáticas	7%	6%	18%	4%	5%	6%
Recusa do pedido	8%	4%	23%	7%	4%	4%
Perda de documentos	10%	6%	33%	5%	7%	3%
Corrupção ou má conduta	7%	5%	21%	5%	6%	2%
Pessoal arrogante	8%	5%	20%	5%	9%	4%

Fonte: Luís De BRITO et al., *op. cit.*

Com base na tabela 7, pode-se constatar, por exemplo, que, apesar de haver corrupção nos municípios (tabela 1), poucos munícipes apresentam queixa. De acordo com os resultados das entrevistas conduzidas nos grupos focais, uma das causas que levam a que os munícipes não apresentem queixas tem a ver com o medo de serem conotados com um partido da oposição, facto que pode conduzir a represálias, que se manifestam, essencialmente, sob forma de exclusão política⁵². Trata-se, assim, de contextos caracterizados por intolerância política e estigmatização da oposição política⁵³.

⁵² Luís De BRITO et al, *Municipal Survey for 2006 Baseline Data. Chimoio, Gurué, Nacala-Porto, Monapo e Vilankulo. Focus Groups*, Maputo, USAID, 2007.

⁵³ Um episódio ilustrativo da exclusão política e estigmatização da oposição política ocorreu no município do Chimoio, aquando da apresentação e discussão, em Março de 2007, dos resultados do estudo da USAID levado a cabo nos cinco municípios (Chimoio, Gurué, Monapo, Nacal-Porto e Vilankulo). Com efeito, o encontro de apresentação e discussão do relatório, que supostamente devia contar com a participação representativa de diferentes grupos do município, acabou tendo apenas a participação de membros e simpatizantes do partido Frelimo. Diga-se, de passagem, que no estudo acima referenciado, dos cinco municípios, Chimoio é aquele que apresenta os resultados mais modestos em termos de desempenho dos órgãos municipais e com maior grau de corrupção (veja tabela 1). Assim, como forma de contrariar e desacreditar os resultados do estudo, as autoridades municipais mobilizaram para o encontro munícipes predominantemente duma única formação política, facto que se notou logo no início do encontro pelos “vivas” do tipo “viva a Frelimo”, “viva o camarada presidente Armando Guebuza”. Para os participantes do encontro, os resultados do estudo estavam viciados, na medida em que, na sua opinião, as pessoas

Assim, o medo de represálias tem implicações na escolha das formas de participação política dos munícipes, em períodos não eleitorais. Com efeito, constata-se que as formas de participação que conduzem à manifestação aberta de opinião, como forma de protesto ou reivindicação, são menos usadas pelos munícipes, tal como mostra a tabela 8, em que 81% dos entrevistados nos cinco municípios afirmam que no ano anterior (2005) nunca participaram em demonstração ou protesto e 56% nunca se aliaram a outros para levantar uma questão.

Tabela 8: Formas colectivas de participação dos cidadãos nos Municípios
Q: Eis uma lista de acções que as pessoas por vezes realizam. Para cada uma delas, por favor diga se você pessoalmente realizou algumas delas durante o ano passado?

	MUITAS VEZES	VÁRIAS VEZES	UMA OU DUAS VEZES	NUNCA
Esteve presente numa reunião de bairro	30%	38%	8%	24%
Aliou-se a outros para levantar uma questão	11%	21%	11%	56%
Participou em demonstração/protesto	4%	9%	6%	81%

Fonte: Luís De BRITO et al.,..., *op. cit.*

Neste contexto, a participação política circunscreve-se essencialmente às eleições municipais. Além disso, embora a existência da oposição política seja constitucionalmente reconhecida, na prática os partidos da oposição parecem ter espaço de manobra limitado, em virtude da acentuada intolerância e exclusão políticas, não só nos municípios sob a gestão da Frelimo, como também em Nacala-Porto onde a Renamo está no poder.

Por conseguinte, tomando o caso dos cinco municípios, pode-se considerar que há uma reprodução do pluralismo débil nos espaços municipalizados, o que não favorece a inclusão e

que responderam ao inquérito e estiveram nos grupos focais “não são munícipes do Chimoio” e pertencem ao “outro lado” (entenda-se aqui a oposição, nomeadamente a Renamo), pois não é verdade que o presidente do município do Chimoio esteja envolvido em corrupção, tal como o estudo mostra.

participação de diferentes actores (singulares e colectivos) no processo de tomada de decisão a nível municipal.

Conclusão

A compreensão do impacto do processo das reformas de descentralização em Moçambique passa pela análise não só de factores ligados à capacidade técnica e infra-estruturas existente nos municípios, mas também de factores relativos ao próprio processo político em curso nos espaços municipalizados. Isto nos permite, por um lado, captar a dinâmica da mudança e desenvolvimento das instituições nos municípios e, por outro, o papel dos actores, suas representações e importância no curso das próprias reformas de descentralização.

Nesta ordem de ideias, o impacto das reformas de descentralização pode ser explicado tomando em consideração a trajectória histórica do Estado e das elites no poder nos municípios, em termos de *path dependence*. Assim, ao longo desta comunicação, procurámos explorar essencialmente dois factores importantes que estão na origem do fraco impacto das reformas de descentralização em curso no país: a influência da trajectória do “Estado patrimonializado” no processo de governação local e o fenómeno da reprodução, pelas elites no poder a nível local, de práticas autoritárias do passado nos novos espaços constituídos no âmbito das reformas de descentralização. Em última análise, pode-se considerar que as reformas de descentralização têm vindo a ser implementadas num contexto marcado pela persistência de sinais de neo-patrimonialismo e de práticas autoritárias ou ainda, para citar L. Diamond, de regime híbrido⁵⁴. Daí a imagem usada no título da comunicação : “remendo novo em pano velho”.

Tal como nos referimos na parte introdutória, o desenvolvimento do argumento central desta comunicação serviu-se do relatório da USAID produzido com base em inquérito e discussões em grupos focais, que tiveram lugar em cinco municípios de Moçambique. Todavia, pensamos que a problemática discutida ao longo da comunicação exige um alargamento da base empírica, por forma a permitir uma compreensão mais aprofundada do impacto das reformas de descentralização

⁵⁴ Lary DIAMOND, “Elections without Democracy: Thinking about Hybrid regimes”..., *op. cit.*

no processo de governação local em Moçambique, numa forma comparada abrangendo aspectos ligados não só à localização geográfica, mas também à estruturação do campo político de cada município. Por conseguinte, mais do que chegar a conclusões definitivas, esta comunicação se propõe essencialmente a lançar pistas de reflexão, conducentes à construção posterior de hipóteses de trabalho. Neste sentido, a análise proposta nesta comunicação procura ser um simples contributo para o debate acerca do processo de governação local em Moçambique.

Uma das questões principais que procurámos realçar ao longo da nossa argumentação é a ideia, segundo a qual, as instituições, numa perspectiva neo-institucionalista, podem ser consideradas como variável independente na explicação dos processos políticos locais, designadamente a governação municipal. Nesta ordem de ideias, o aprofundamento da pesquisa sobre o impacto das reformas de descentralização no processo de governação local em Moçambique poderia centrar-se essencialmente em dois aspectos fundamentais:

- O impacto da trajectória do Estado nos espaços municipalizados e suas implicações para a participação dos munícipes no processo de tomada de decisão;
- A maneira como os actores políticos locais manipulam, negociam as normas relativas às reformas de descentralização em cada espaço municipalizado e suas consequências para o processo de municipalização.

Bibliografia

- BADIE, Bertrand et HERMET, Guy, *La Politique comparée*, Paris, Armand Colin, 2001, p. 27.
- BOONE, Catherine, *Political Topographies of the African State. Territorial Authority and Institutional Choice*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- BRATTON, Michael & VAN DE WALLE, Nicolas, *Democratic Experiments in Africa. Regime Transitions in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- BRAUD, Philippe, *L'Emotion en politique*, Paris, Presses de Sciences-Po, 1996.
- BRAUD, Philippe, *Science politique. L'État*, Paris, Editions du Seuil, 1997.
- CHABAL, Patrick et DALOZ, Jean-Pascal *L'Afrique est partie : du désordre comme instrument politique*, Paris, Economica, 1999.
- CAMAU, Michel e GEISSER, Vincent, *Le syndrome autoritaire. Politique en Tunisie de Bourguiba à Ben Ali*, Paris, Presses de Sciencespo, 2003.
- CAROTHERS, Thomas, "The end of the Transition Paradigm", *Journal of Democracy*, 13: 1, 2002, pp. 5 – 21.
- De BRITO, Luís et al, *Municipal Survey for 2006 Baseline Data. Chimoio, Gurué, Nacala-Porto, Monapo e Vilankulo. Focus Groups*, Maputo, USAID, 2007.
- De BRITO, Luís et al, *Municipal Survey for 2006 Baseline Data. Chimoio, Gurué, Nacala-Porto, Monapo e Vilankulo. Report on Survey Results*, Maputo, USAID, 2007.
- DIAMOND, Lary, "Elections without Democracy: Thinking about Hybrid regimes", *Journal of Democracy*, 13: 2, 2002, pp. 21 – 35.
- DELOYE, Yves, *Sociologie historique du politique*, Paris, Editions la Découverte, 2003.
- EISENSTADT, Samuel, *Traditional Patrimonialism and Modern Neo-patrimonialism*, Beverly Hills, Sage Publications, 1973.
- HALL, Peter A. & TAYLOR, Rosemary C. R., « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue Française de Science Politique*, vol. 47, n° 3 – 4, juin – août, 1997.
- HUNTINGTON, Samuel, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991.
- HYDEN, Goran "Reciprocity and Governance in Africa", in WUNSCH, James S. & OLOWU, Dele (ed.), *The Failure of the Centralized State. Institutions and Self-Governance in Africa*, Boulder, San Francisco & Oxford, Westview Press, 1990.

HYDEN, Goran *Beyond Ujamaa in Tanzania. Underdevelopment and an Uncaptured Peasantry*, Londres, Ibadan, Nairobi, Heinemann, 1980.

HYDEN, Goran, “The Governance Challenge in Africa” in HYDEN, Goran et al (ed.), *African Perspectives on Governance*, Trenton, Asmara, AWP, 2000, pp. 5 – 32.

Lei 9/96, *Boletim da Republica*, I Série, n° 47, 1° Suplemento, 22 novembre 1996.

Lei 2/97, *Boletim da Republica*, I Série n° 7, 2° Suplemento, 18 février 1997.

Lei 8/2003, *Boletim da Republica*, I Série n° 20, 1° Suplemento, 19 de Maio de 2003.

LINZ, Juan J & STEPAN, Alfred, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, Londres, The Johns Hopkins University Press, 1996.

MEDARD, Jean-François « L’Etat Patrimonialisé » *Politique Africaine*, n° 39, Karthala, Paris, 1990.

MEDARD, Jean-François, « l’Etat néo-patrimonial en Afrique noire » in MEDARD, Jean-François, (sous la dir.), *Etats d’Afrique Noire. Formation, Mécanismes et Crises*, Paris, Karthala, 1991, pp. 323 – 353.

METIER, *Municipal Participatory Profile – The case of Vilankulos, Chimoio, Gurue, Monapo e Nacala (1998-2004)*, Métier – Consultoria e Desenvolvimento, Maputo, 2005.

MIGDAL, Joel S., *Strong Societies and Weak States. State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, Princeton University Press, 1988.

Municipal Development Working Group – Members Profile 2006 (não publicado).

O’DONNELL, Guillermo & SCHMITTER, Philippe, *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, London, The Johns Hopkins University Press, 1986.

OLOWU, Dele & WUNSCH, James S., *Local Governance in Africa. The Challenges of Democratic Decentralization*, Boulder et London, Lynne Rienner Publishers, 2004.

OTAYEK, René “La décentralisation comme mode de redéfinition de la domination autoritaire? Quelques réflexions à partir de situations africaines”, in http://sites.univ-lyon2.fr/congres-afsp/article.php?id_article=196 (comunicação apresentada no 8° congresso da Associação Francesa de Ciência Política).

PRZEWORSKI, Adam, *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

ROQUE, Carlos, *Relatório Geral de Assistência Técnica aos 33 Municípios de Moçambique (8 de Maio a 8 de Setembro de 2006)*, Maputo, Ministério de Administração Estatal, Setembro de 2006.

ROTHCHILD, Donald & CHAZAN, Naomi (ed.), *The Precarious Balance: State and Society in Africa*, Boulder, Colo, Westview Press, 1988.

SITOE, Eduardo & HUNGUANA, Carolina, *Democratic decentralisation is needed to keep the Mozambique miracle still alive*, Maputo, CEDE, 2005.

THELEN, Kathleen, « Insights from comparative historical analysis » in MAHONEY, James & RUESCHEMEYER Dietrich; (ed.), *Comparative Historical Analysis in Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

WEBER, Max, *Economie et société. Tome Premier*, Paris, Librairie Plon, 1971.



Av. Patrice Lumumba, 178 - Maputo
MOÇAMBIQUE

Tel. + 258 21 328894
Fax + 258 21 328895
www.iese.ac.mz