**Moçambique: aprender a caminhar com uma bengala emprestada?
Ligações entre descentralização e alívio à pobreza.**

Irina Soiri

Com o apoio financeiro do Governo da Finlândia e da Comissão Europeia.

Dezembro de 1999

Prefácio e Agradecimentos

Nos últimos anos, muitos países ACP iniciaram processos de descentralização com o apoio de dadores externos. Se a descentralização – tida como a devolução de recursos, tarefas e poder de decisão para órgãos de governo regional e/ou local eleitos – funcionar, pode ajudar a mais e melhor desenvolvimento. A descentralização pode criar ‘espaço’ para pessoas e organizações da sociedade civil participarem activamente no processo de desenvolvimento; tende a desenvolver a capacidade de resposta das instituições do governo e a melhorar a atribuição de recursos (incluindo as várias formas de ajuda); e pode ajudar a desenvolver recursos económicos locais, favorecer o crescimento e criar emprego. Governos ACP e dadores não partilham necessariamente dos mesmos propósitos no apoio à descentralização, podendo eventualmente os seus objectivos serem diferentes.

Este estudo de caso sobre a descentralização e o alívio à pobreza em Moçambique foi realizado por Iina Soiri do Instituto de Estudos de Desenvolvimento (IDS, *Institute of Development Studies*) da Universidade de Helsínquia. O objectivo do estudo é contribuir para o debate sobre novas áreas e modalidades da cooperação UE-ACP.

O presente estudo faz parte de um projecto mais amplo de análise comparativa das ligações entre descentralização e alívio à pobreza em três países africanos (Etiópia, República da Guiné e Moçambique)¹.

Três grandes questões serviram de guia a este projecto:

- 1) *Até que ponto o processo de descentralização está a criar mais ‘espaço’ para pessoas e instituições locais se poderem tornar e assumir como actores do seu próprio desenvolvimento?* Foi esta preocupação que nos levou a considerar as “políticas” dos processos de descentralização em questão (porquê a descentralização? O alívio à pobreza é, e se o é até que ponto, um objectivo declarado da descentralização? Quais as principais características do processo?)
- 2) *Qual o mandato dos governos locais na luta contra a pobreza?* Daí a atenção dada neste projecto ao papel actual e potencial dos governos locais nas estratégias de alívio à pobreza e às suas limitações em termos de legitimidade, credibilidade e eficácia. Quais as estratégias e medidas de apoio que podem ajudar os governos locais a tornarem-se efectivos agentes de desenvolvimento?
- 3) *Que papel para os dadores?* Outra importante variável. Até que ponto dadores e ONGs estabelecem de forma explícita uma ligação entre descentralização e alívio à pobreza, quer em termos de definição de políticas quer ao nível operacional? Que tipo de apoio fornecem para assegurar essa ligação? O que é que funciona e o que não funciona? Que mudanças seriam desejáveis no futuro?

O presente estudo foi realizado graças ao apoio do Governo da Finlândia e da Comissão Europeia (DG Desenvolvimento). Importa sublinhar que as opiniões e conclusões expressas neste estudo não representam necessariamente as da Comissão Europeia, do Ministério finlandês dos Negócios Estrangeiros nem as dos seus representantes e/ou parceiros em Moçambique.

O nosso especial agradecimento a Jeremy Gould, do IDS, que supervisionou, revisou e corrigiu a versão inglesa deste estudo. Os nossos agradecimentos também a Fernanda Faria pela revisão e correcção da tradução do texto original, em inglês, para português, realizada por Sarita Mojane, e ainda a Sophie da Câmara, Peter Ballantyne, Suzanne Cartigny, Carola Baur e Patrícia Ferreira.

¹ de Jong, K., C. Loquai e I. Soiri, 1999. *Decentralisation and Poverty Reduction: Exploring the linkages*. Helsínquia: IDS e ECDPM.

Sumário

O presente relatório é o resultado de um estudo sobre as ligações entre as políticas de descentralização e de alívio à pobreza em Moçambique. Foi realizado com base em três semanas de trabalho de campo em três regiões de Moçambique: Chimoio na província de Manica, Pemba na província de Cabo Delgado, e Maputo, a capital. O material de base que serviu para a realização deste relatório consiste essencialmente em entrevistas com os actores relevantes no processo de descentralização, documentos e publicações oficiais do governo, material de imprensa e estudos relacionados com a questão, nomeadamente documentação e estudos sobre desenvolvimento económico e humano em Moçambique.

Desde os anos 80 que Moçambique está a conhecer rápidas transformações no plano económico, político e administrativo. O novo regime multi-partidário iniciou um processo de reforma administrativa no âmbito do Programa do governo de Reforma dos Órgãos Locais (PROL), lançado em 1991 e financiado pelo Banco Mundial. Um novo quadro institucional para a reforma do governo local, a Lei 2/97, foi aprovada permitindo, juntamente com outros instrumentos legais, a realização das primeiras eleições autárquicas em Junho de 1998 e a criação de 33 autoridades municipais autónomas ou **autarquias locais**.

Relativamente às **políticas da descentralização**, o relatório defende que a presente **falta de consenso político** entre o partido no poder, a FRELIMO, e a principal força da oposição, a RENAMO, limita seriamente o processo de descentralização e o papel dos actores locais. É opinião mais ou menos generalizada que a principal razão que impediu um processo de descentralização democrática, conforme inicialmente planeado, foi o **receio por parte do governo de pôr em causa a unidade nacional e territorial de Moçambique e de perder o controlo sobre os recursos naturais e económicos do país**. Contudo, ainda que modesto, o presente processo de descentralização é amplamente considerado como uma via de reforço da democratização política em Moçambique e de abertura a uma futura partilha do poder.

O **alívio à pobreza** é um dos objectivos mais urgentes do governo a todos os níveis. Este estudo demonstra, porém, que não há uma ligação explícita entre as políticas de descentralização e de alívio à pobreza. Como não existe ainda informação suficiente nem credível sobre a situação de pobreza ao nível provincial, tão pouco existem planos regionais ou locais de alívio à pobreza. No entanto, é geralmente aceite que uma **maior mobilização de recursos** por parte das novas autoridades locais e uma maior participação comunitária pode ajudar no combate à pobreza. Por outro lado, a fraca capacidade material e humana dos novos municípios constitui uma limitação particularmente relevante para a mobilização de recursos locais e para o sucesso da planificação e implementação de estratégias de alívio à pobreza.

Além disso, o papel dos novos órgãos autónomos de poder local no combate à pobreza não está claramente definido. **Não há uma clara definição de tarefas nem divisão de mandatos** entre os níveis central e provincial de governo, o que torna mais difícil às autoridades locais assumir as suas responsabilidades. Este texto defende que a presente situação é o resultado da luta pelo controlo dos recursos económicos entre os centros de poder aos níveis nacional e local, desafiando interna e externamente o partido no poder, a Frelimo.

A **marginalização de grupos de poder local**, como os partidos de oposição e a sociedade civil, é considerada uma importante limitação dos órgãos locais, ao mesmo tempo que diminuiu a capacidade de resposta das autoridades locais aos problemas socio-económicos locais. O governo deveria dar especial atenção à forte desigualdade entre os vários municípios e privilegiar os mais desfavorecidos na atribuição dos seus recursos e na definição dos seus programas.

Quanto ao **papel dos dadores** na descentralização e/ou alívio à pobreza, este estudo conclui que um país tão dependente da ajuda externa, como é o caso de Moçambique, está em grande medida **sujeito à**

influência directa ou indirecta das agências de ajuda externa e dos respectivos governos. Os recuos no processo de descentralização democrática que limitaram a autonomia das autoridades locais resultou numa retirada parcial dos dados e acentuou a tendência para as agências de ajuda manterem projectos isolados em vez de apoiarem as novas estruturas de governo. A ligação da comunidade dadora com o alívio à pobreza está a ter impacto nas estratégias do governo que tendem a considerar o alívio à pobreza como uma mera questão de melhor e mais efectiva gestão dos recursos existentes. Além disso, a vontade do governo de respeitar os objectivos normativos de poderosas agências de ajuda externa obrigou-o a **procurar um equilíbrio** entre as pressões externas para descentralizar e os seus próprios objectivos políticos e económicos de manter o controlo a nível central.

Introdução

Este relatório constitui uma breve análise do processo de descentralização em curso em Moçambique e das suas alegadas ligações com o alívio à pobreza. Começa com uma breve descrição geral dos mais recentes desenvolvimentos políticos em Moçambique com o objectivo de contextualizar o tema em questão.

O texto que se segue apresenta numa primeira parte uma visão geral do processo de descentralização em curso em Moçambique, os seus objectivos, princípios e motivos de base, o processo político conducente a uma falta de consenso quanto ao âmbito e ritmo da descentralização – por outras palavras, as **políticas da descentralização**. Numa segunda parte, analisa o **estado da pobreza** em Moçambique e as actuais políticas de resposta a este importante problema do país. O estudo trata em seguida das novas autoridades locais autónomas, as **autarquias locais**, dando voz às observações e reflexões das comunidades locais sobre o processo de descentralização, as suas implicações, possibilidades e limitações do ponto de vista do alívio à pobreza. Finalmente, analisa o **papel da comunidade dadora** no processo de reforma administrativa em geral e de descentralização em particular, bem como no que respeita ao alívio à pobreza.

De acordo com a linha geral do projecto em que se integra, este estudo sobre o caso de Moçambique visa testar as seguintes hipóteses:

1. *A tensão entre grupos de poder local e o governo central relativamente à descentralização do poder pode vir a resultar na limitação do âmbito e capacidade dos governos locais para servirem de efectivo ponto de ligação no combate à pobreza (a **dimensão política**).*
2. *Os governos locais podem ter um valor acrescentado potencial no alívio à pobreza (desde que o seu mandato e capacidades o permitam); a eficácia da sua contribuição dependerá muito provavelmente dos princípios organizacionais da estrutura de governo local (a **dimensão institucional**).*
3. *O grau de ligação entre as estratégias de descentralização e de alívio à pobreza dos dadores pode vir a melhorar o impacto geral das suas acções de alívio à pobreza (o **papel dos dadores**).*

No início de cada uma das quatro partes deste estudo, a hipótese central modificada com base no contexto específico de Moçambique encontra-se em *itálico*. Conclusões e recomendações chave, resultantes da análise do material recolhido durante o estudo no terreno, são apresentadas no final de cada capítulo, em *itálico*. As pessoas entrevistadas no âmbito do estudo, bem como a documentação oficial e outras fontes utilizadas são referidas nas notas de rodapé e na bibliografia e lista de entrevistados anexas.

Antecedentes

Desde os anos 80 que Moçambique está a conhecer rápidas e significativas mudanças económicas, políticas e administrativas. As origens dos actuais problemas políticos e administrativos remontam ao período colonial e do pós-independência, em 1975. Moçambique herdou um conjunto de práticas administrativas coloniais que não eram as adequadas para um país africano recém-independente. A partida de funcionários civis e técnicos de origem portuguesa após a independência dificultou a necessária transformação da administração colonial, que não procurou responder às necessidades de educação e formação da população local para actividades administrativas e técnicas. Sob a liderança do antigo movimento de libertação, a Frelimo, Moçambique independente tornou-se um Estado socialista de partido único, baseado nos princípios do centralismo democrático. Num sistema político e administrativo muito hierarquizado, as regiões careciam de autonomia, recursos e quadros para administrar as suas respectivas áreas. O terceiro congresso da Frelimo em 1977 declarou a sua intenção de avançar com a descentralização administrativa do Estado e a criação de postos provinciais, distritais e administrativos, baseados no poder popular. Apesar destas declarações, o poder de decisão cabia em última instância ao partido e aos seus órgãos largamente centralizados após a independência. As funções dos órgãos regionais, distritais e locais nunca foram claramente definidas. Mesmo o mais modesto desempenho de alguns destes órgãos não pôde ser melhorado devido ao crescente conflito político, que culminou com a guerra entre o governo e o seu opositor político, a Renamo.

A deterioração da economia, a destruição das estruturas socio-económicas e da administração pública devido à guerra e à falta de capacidade económica, administrativa e técnica, tiveram efeitos devastadores para a situação política e económica de Moçambique. O aumento da pobreza, a importante migração e deslocação da população em finais dos anos 80 obrigou a que em 1987² fosse lançado um programa de reabilitação económica. Em 1990 foi aprovada uma reforma constitucional que introduziu a democracia pluralista e multipartidária³. Finalmente, em 1992, com o apoio da comunidade internacional, foi assinado em Roma um Acordo Geral de Paz que pôs fim ao conflito armado entre a Frelimo e a Renamo. A nova Constituição e o Acordo de Paz, ao redefinirem a relação entre o Parlamento e o executivo, permitiram à Renamo o acesso parcial ao poder, ainda que esse poder se circunscrevesse ao Parlamento e se limitasse essencialmente a questões internas. Fora do Acordo de Paz ficaram contudo questões como a da excessiva centralização e distribuição desigual de poder político e económico entre as diferentes regiões. As primeiras eleições gerais multipartidárias e presidenciais tiveram lugar em 1994. Ambas deram a vitória à Frelimo, que formou um governo de partido único e nomeou governadores provinciais sem consultar a oposição.⁴

O novo governo continuou com a reforma administrativa no âmbito do Programa de Reforma dos Órgãos Locais (PROL), conforme estabelecido em 1991 e financiado pelo Banco Mundial. A Lei sobre o Quadro Institucional (lei 3/94) estabeleceu legalmente a autonomia dos Distritos Municipais. Na realidade, a lei foi promulgada pela assembleia legislativa de partido único antes das eleições multipartidárias. O processo sofreu, porém, profundas mudanças nos últimos anos, por razões que desenvolvemos na parte seguinte deste texto. Como resultado, um novo quadro institucional para a reforma do governo local, a lei 2/97, foi aprovada em 1996 sem o acordo dos partidos da oposição. Esta lei, juntamente com outros instrumentos legais, permitiu a realização das primeiras eleições autárquicas em Junho de 1998. A oposição recusou-se a participar nas eleições locais devido à falta de consenso sobre o quadro legal e institucional. Este boicote afectou o âmbito e o ritmo do programa de descentralização em geral. As eleições, realizadas em 33 cidades e vilas, foram ganhas por candidatos da Frelimo, quase sempre sem oponentes. A Frelimo ganhou em todas as autarquias a Presidência do

² Para mais informações, ver Abrahamsson, 1997.

³ Sobre a transformação da Frelimo e as suas posições ideológicas, ver Simpson, 1993.

⁴ Os 250 lugares foram distribuídos entre os três partidos: Frelimo 129, Renamo 112 e União Democrática (UD) 9. Ver mais pormenores sobre as eleições em Mazula, 1996. Uma descrição mais geral do processo de paz é também apresentada em Abrahamsson, 1997.

Conselho Municipal e a maioria nas assembleias municipais⁵. O que mais marcou estas eleições foi a elevada taxa de abstenção do eleitorado: 86%.

As Políticas da Descentralização

Uma das principais razões para o impedimento do processo de descentralização democrática em Moçambique, conforme inicialmente previsto, foi o receio por parte do governo de ameaçar a unidade nacional e territorial e de perder o controle dos recursos naturais e económicos.

Em várias entrevistas efectuadas durante o estudo, foi sublinhado que o processo de descentralização em Moçambique se encontra ainda numa fase inicial⁶. A descentralização começou em Moçambique no início dos anos 90, mas tem sido dificultada por desavenças ou desacordos entre grupos do poder político ao nível central e local. Outra opinião apresentada por muitos dos entrevistados é a de que a re-orientação do processo de descentralização, que teve lugar em 1997, enfraqueceu seriamente a reforma em geral e o estabelecimento de municípios autónomos em particular. O resultado foi, devido a um longo processo legal e institucional, o sucessivo adiamento das eleições autárquicas que deveriam estabelecer as novas autoridades locais. Além disso, o próprio processo eleitoral foi considerado um ‘fiasco’⁷. Com uma organização fraca, acusações de fraude organizada e de intimidações, e uma adesão extremamente baixa dos votantes, é opinião generalizada que estas eleições não serviram o seu propósito de legitimar os novos órgãos locais autónomos. Tiveram aliás o efeito contrário.

O conflito político que se instaurou, evidenciado na falta de acordo e confiança mútua entre o governo e a principal força da oposição, a Renamo, é uma importante limitação para a reforma administrativa. Parecem existir diferentes escolas de pensamento sobre a natureza da reforma, e em particular sobre os seus motivos e princípios de base. Estas diferentes visões não correspondem necessariamente a uma divisão entre governo e oposição. Weimer considera que existem algumas indicações que apontam no sentido de uma dupla clivagem no seio da Frelimo: entre ‘centralizadores’ e ‘descentralizadores’ e entre a direcção do partido e as bases⁸. Braathen fez uma análise da política de descentralização identificando três lógicas de acção contraditórias – a tecnocrática, a patrimonial e a democrática. Conclui que o processo de descentralização em Moçambique, habitual para um país em desenvolvimento, não conduz a uma verdadeira democracia participativa. Pelo contrário, Braathen considera que há actores que seguem uma estratégia tecnocrata e patrimonial, baseada em práticas centralistas e numa ideologia de Estado. Defende que o principal interesse deste grupo de actores é apoiar uma estratégia ‘clientelista’ de cedência de poder em troca de valores materiais ou económicos privados. Por outro lado, também existem activistas e membros do partido com um misto de preocupações tecnocráticas e democráticas, orientados por interesses de valor e razão, que estão mais receptivos à ideia de descentralizar e desejosos de envolver a sociedade civil no processo de tomada de decisões políticas. No entanto, ambas as tendências estão nos centros do poder estatal e controlam as elites locais do partido, que personificam as estruturas administrativas locais⁹.

Este relatório não é especificamente sobre a ‘política da descentralização’, isto é, sobre as forças motivadoras e a lógica de base da política de descentralização. É, porém, necessário perceber as principais motivações dos actores e os principais conflitos entre eles, para compreender a forma como a descentralização avança ou não na prática. Nos parágrafos que se seguem, são apresentadas as várias

⁵ Para a eleição das assembleias municipais, a Frelimo só teve oposição em apenas 6 dos 33 municípios. Para a candidatura ao posto de Presidente de Município teve oponentes apenas em 14 vilas.

⁶ “O processo de descentralização é ainda um bebé; levará muito tempo até ter impacto no alívio à pobreza”; entrevista com Júlio Garrido (CE), 20 de Julho de 1998. “A descentralização está ainda numa fase inicial e não há certezas quanto ao resultado. O processo é demasiado rápido, difícil de controlar e de dirigir”; entrevista com José Guambe (MAE), 21 de Julho de 1998.

⁷ AWEPA, *Mozambique Peace Process Bulletin*, nos. 18 e 21, respectivamente Julho de 1997 e 21 de Julho de 1998.

⁸ Weimer, 1998b, p.19.

⁹ Braathen, 1998, p.4, 13.

formas de descentralização que estão a ser promovidas por diferentes centros de poder, recorrendo para tal aos conceitos geralmente usados na literatura sobre descentralização: *desconcentração* (administrativa e/ou fiscal) versus *devolução* política (muitas vezes referida como descentralização democrática)¹⁰.

Para muitos dos entrevistados, a descentralização da excessivamente centralizada administração estatal é necessária para ajudar Moçambique a ajustar-se às realidades do pós-Guerra Fria. Após um longo período de depressão económica, Moçambique está actualmente a atravessar um período de crescimento, devido aparentemente à liberalização, privatização e introdução da economia de mercado¹¹. A reforma da administração pública é necessária para a melhoria do funcionamento do mercado, através da estabilização da economia e um uso mais eficaz das receitas geradas pela crescente actividade económica. De acordo com estas hipóteses de natureza económica, analistas políticos acreditam que a descentralização trará uma maior transparência, eficácia e responsabilização¹². O crescimento económico é um argumento importante para que políticos e funcionários chave do poder estatal promovam a descentralização, mas os representantes da oposição também parecem partilhar desta visão. Esta posição sobre a descentralização da administração estatal compreende a desconcentração da administração pública, sem necessariamente permitir a devolução de poderes políticos e decisórios aos órgãos locais autónomos¹³.

Em conformidade com esta abordagem, o governo de Moçambique adoptou um programa nacional de descentralização, o PROL¹⁴. Não existe porém nenhuma estratégia oficial para a implementação deste programa. A intenção do governo de descentralizar foi em vez disso expressa num documento não-oficial, *Estratégia Nacional de Descentralização*¹⁵, que visa clarificar as funções que os governos provinciais e os órgãos estatais das administrações distritais partilham com os recém-criados municípios. Além disso, o governo de Moçambique também adoptou um *Programa de Planificação Descentralizada* que, enquanto forma de descentralização fiscal, visa a reforma orçamental, incluindo programas para a melhoria da gestão das finanças públicas, administração orçamental, administração da dívida, contabilidade e auditoria das finanças públicas a todos os níveis da administração. O objectivo é maximizar a transparência, eficiência e eficácia na utilização dos recursos financeiros para garantir a sustentabilidade das actividades de desenvolvimento acima referidas¹⁶.

A principal e mais controversa forma de descentralização em Moçambique é a criação dos novos órgãos locais autónomos, as *autarquias locais*, que em princípio representam uma verdadeira devolução de poder do Estado para níveis locais da administração. Apesar do acordo de princípio quanto ao processo de descentralização, parece que algumas forças no actual governo moçambicano não aprovam esta descentralização. Prefeririam uma forma de descentralização como a descrita anteriormente: que permitisse uma melhoria da capacidade administrativa, mas não necessariamente uma ampla devolução de poderes¹⁷.

Outra linha de pensamento, defendida por algumas forças no seio do partido no poder e da administração estatal, elites e sociedade civil, realça os aspectos políticos e democráticos da descentralização. A descentralização é, segundo eles, um processo que visa resolver um conflito político de base. A devolução de poder às autoridades locais poderia equilibrar ou, pelo menos, reduzir

¹⁰ Ver nomeadamente Manor, 1997, e Mawhood, 1993.

¹¹ UNDP, *Human Development Report*, 1997. Moçambique.

¹² Ver nomeadamente *Summary of the Technical Consultation on Decentralisation*, Roma, 16-18 de Dezembro de 1997, e Mawhood, 1993.

¹³ Ver nomeadamente Sogge, 1997, e Ugaz, 1997.

¹⁴ Publicado pela República de Moçambique, Ministério da Administração Estatal, como *Orientações para a Planificação Distrital*.

¹⁵ República de Moçambique, Documento Síntese.

¹⁶ Ministério do Plano e Finanças, 1998.

¹⁷ Em Abrahamsson et al., essas forças no seio do governo são chamadas de 'a velha guarda' ou, como muitas vezes são designadas pela comunidade diplomática, a 'linha dura', referindo-se aos políticos da Frelimo responsáveis pela velha linha socialista de partido único. Todavia, conforme afirmam Abrahamsson et al., a situação é mais complexa. Ver o texto e Abrahamsson, 1997, p.154.

o desequilíbrio que tem marcado a sociedade moçambicana desde o período colonial. A descentralização está ligada ao processo de construção da nação, com o objectivo de aumentar o sentimento das populações de pertença ao Estado e à nação, tornando-se ‘proprietários da democracia’¹⁸. Neste contexto, a desconcentração da administração pública é uma condição necessária, mas insuficiente, para a construção da paz após um período de conflito, em África como noutras regiões. Partiu-se pois do princípio que em Moçambique, como noutros países, o Estado centralizado sob a liderança de partido único fracassou e perdeu legitimidade, sobretudo se compararmos com as suas próprias pretensões¹⁹. É evidente o fracasso e descrédito da administração pública durante e após a guerra, especialmente em áreas controladas pela Renamo, e a incapacidade para cumprir as suas funções de administração pública e prestação de serviços.

O que aconteceu em Moçambique pode pois ser definido como uma ‘descentralização por defeito’: uma descentralização rudimentar da tomada de decisões e prestação de serviços fora, ou à margem, da administração pública²⁰. A criação de novos órgãos locais autónomos poderia facilitar a partilha de poder entre opositores políticos e permitir à oposição uma efectiva participação na consolidação da democracia. Segundo José Guambe, director nacional da administração local (MAE), a absoluta necessidade da descentralização reside nos desequilíbrios políticos, sociais e económicos entre as diferentes regiões do país e no seio de cada região, província, distrito ou localidade. Uma estratégia de desenvolvimento que inclua a descentralização deve ser determinada com base em critérios de máxima eficiência e viabilidade económica, que poderão por sua vez canalizar os escassos recursos públicos e privados disponíveis para áreas onde podem corrigir desequilíbrios no desenvolvimento²¹. O objectivo é, desta forma, alcançar um equilíbrio funcional e territorial na mobilização e distribuição de recursos²².

A unidade territorial posta em causa pela autonomia local?

Os objectivos e alvos da política de descentralização, promulgada como um último acto do regime de partido único antes das eleições multipartidárias de 1994, compreendiam o ideal da descentralização democrática alargada, definida por Manor como uma mistura de descentralização fiscal, administrativa (desconcentração) e democrática (devolução de poderes)²³. A lei 3/94 definiu um quadro de amplas reformas para os órgãos locais do Estado. Estas reformas deveriam criar entidades territoriais locais, públicas, com autonomia fiscal e patrimonial: os chamados distritos municipais urbanos e rurais. As reformas, que seriam implementadas de acordo com o princípio de gradualismo, teriam significado uma ampla transformação do poder de tomada de decisão política, bem como uma transferência de recursos financeiros e humanos para os governos territoriais ou municipais locais. Estes seriam legitimados por eleições multipartidárias democráticas e acompanhados de uma futura transferência das funções administrativas do Estado central para os governos provinciais.

A concepção e aprovação da reforma acima mencionada aconteceu num momento político particularmente favorável criado pelo Acordo de Paz de Roma e confirmado pelas primeiras eleições multipartidárias em 1994. Contudo, o processo de descentralização sofreu mudanças fundamentais antes que as eleições locais pudessem ser organizadas. Subjacente a estas mudanças, que muitos descrevem como um fracasso e uma decepção do ponto de vista da democracia local, estão razões políticas e económicas²⁴. Após uma remodelação ministerial, o governo não conseguiu completar o quadro legislativo. Retirou e reintroduziu projectos de lei que finalmente resultaram na rejeição da reforma pelos partidos da oposição e culminaram na sua recusa de participarem nas eleições locais. A Renamo

¹⁸ Entrevista com Iraê Baptista Lundin, 21 de Julho de 1998. Lundin foi conselheira no MAE, mas deixou essa actividade em 1997, antes das eleições autárquicas. Lundin, 1992, p.124; Weimer, 1997; Braathen, 1998.

¹⁹ Ver Wunsch e Olowu, 1990.

²⁰ Manor, 1997, p.4.

²¹ Guambe, 1998, p.13.

²² Abrahamsson, 1997, p. 157.

²³ Manor, 1997, p.7.

²⁴ Entrevistas com I. Lundin, 21 de Julho de 1998; B. Weimer, 4 de Agosto de 1998; Van Der Geer, 21 de Julho de 1998.

criticou o facto de o pacote legislativo estar incompleto, bem como a ausência de um calendário exacto para a introdução gradual do governo local nas várias regiões.

O atraso no processo legislativo foi agravado por uma emenda constitucional, em 1996, que alterou profundamente a natureza do processo de descentralização. A mudança mais significativa foi a substancial limitação da autonomia dos novos órgãos locais. De acordo com a emenda constitucional, os novos órgãos locais autónomos deveriam complementar e não substituir os órgãos locais nomeados pelo governo central. Na prática, esta forma de administração dual significaria que a administração das áreas rurais seria feita por um administrador distrital nomeado pelo governo central, em paralelo com órgãos executivos representativos e descentralizados. A emenda constitucional proposta pelo governo e a nova lei sobre os órgãos locais limitaram também o número de áreas onde os novos órgãos seriam estabelecidos. O princípio do gradualismo foi assim introduzido. As eleições teriam lugar apenas nas cidades, vilas e aldeias que tivessem o estatuto de autarquia. A população rural dos distritos ficou assim constitucionalmente privada do direito de voto em eleições regulares e democráticas dos líderes locais. Os partidos da oposição recusaram liminarmente as mudanças apresentadas pelo governo. Depois de o Governo ter também recusado as emendas propostas pela Renamo, a nova lei sobre os órgãos locais (lei 2/97) foi aprovada sem consenso no Parlamento. A Renamo boicotou o procedimento parlamentar, pelo que a lei foi aprovada por maioria de votos da Frelimo e da União Democrática, a terceira maior coligação no Parlamento.

Estas várias alterações à legislação desviaram o processo de descentralização do princípio da devolução de poder e limitaram o estabelecimento de órgãos autónomos a apenas 33 localidades. Uma possível explicação para este desvio na política de descentralização é o receio das autoridades centrais do Estado em delegar poder sem certezas quanto aos resultados (políticos). Um indicador deste cálculo político do governo foi a discussão no Parlamento sobre as listas de cidades e vilas que receberiam o estatuto de autarquia, apresentadas pela oposição e pelo governo. Comparando as duas listas à luz do resultado das eleições de 1994, é evidente que ambas as partes tencionavam seleccionar os municípios onde esperavam conquistar a maioria na assembleia municipal²⁵. Consequentemente, o governo da Frelimo, ou pelo menos alguns dos seus membros, recusaram abrir caminho a um maior acesso da oposição ao poder. De acordo com o pior cenário possível, a oposição teria então condições para gradualmente introduzir uma federalização incontrollável, ameaçando assim a integridade nacional e territorial do país, princípio muito querido da Frelimo²⁶. Para evitar veleidades de autonomia regional, a nova lei determinou a subordinação organizacional das autarquias ao princípio do Estado unitário; assegurou o controle do governo central sobre os órgãos locais; reduziu nalguns aspectos essenciais funções explicitamente definidas das autarquias e condicionou-as à disponibilidade de recursos económicos locais.

Moçambique, como muitos outros países africanos, é um exemplo da estreita ligação entre poder político e excessivas recompensas económicas. Os actores do governo central tiveram receio de perder o controle sobre os ganhos económicos se permitissem uma grande autonomia local no controle dos recursos económicos. A validade deste argumento é limitada, na medida em que a introdução da economia de mercado acompanhada do programa de privatizações limitou seriamente o controle do governo sobre a economia. Mas faz sentido se visto à luz do favoritismo, corrupção e subornos de que beneficiam membros e funcionários do governo em posições chave. Conforme concluiu Braathen, quando o governo rejeitou a ideia original de uma ampla descentralização dos municípios distritais de acordo com a lei 3/94, preparou o terreno para o estabelecimento de uma administração directa em mais de 90% do país. Assegurou assim o controlo permanente dos órgãos centrais sobre a distribuição dos principais recursos naturais e económicos do país, incluindo a pesca, o turismo, a silvicultura, a actividade mineira e a agricultura²⁷. Isto agravou ainda mais a competição pelos benefícios económicos entre as estruturas centrais do partido e as suas elites locais, a favor das primeiras. Simpson, num artigo sobre a transformação da Frelimo, defende que aqueles que no partido

²⁵ *Mozambique Peace Process Bulletin*, no. 18, Junho de 1997.

²⁶ Weimer, 1997, p. 145; Braathen, 1998, p.10.

²⁷ Braathen, 1998, p. 10.

desempenharam um papel chave na luta de libertação, adoptaram agora a nova “ortodoxia do mercado livre” e empenharam-se em construir os seus próprios interesses comerciais privados, criando assim uma classe estatal centralizada que não quer perder os benefícios económicos que as posições políticas do seu partido lhes assegura²⁸.

A Renamo explicou oficialmente o confronto com o governo e a sua retirada das eleições áutarquicas pelo seu desacordo com as disposições legais e institucionais para as eleições em particular, e em geral, pelo seu desacordo quanto à nova política de descentralização. A comunidadeadora apoiou a realização das eleições, mas condicionou inicialmente o seu apoio ao consenso entre os partidos. A Renamo pensou que, retirando-se, conseguiria provavelmente evitar a realização das eleições²⁹, mas a tentativa falhou. As eleições acabaram por se realizar, com forte apoio dosadores, e a Renamo ficou sem outra opção que não fosse a de fazer campanha, juntamente com os outros partidos da oposição, pelo boicote às eleições³⁰. Após as eleições, a Renamo afirmou que os novos órgãos não eram legítimos devido à elevada taxa de abstenção e que não deveriam, por isso, ser aceites como uma expressão da vontade popular local³¹.

O único resultado tangível da retirada da Renamo é a marginalização política da oposição, incluindo da própria Renamo, em zonas onde tinha fortes probabilidades de ganhar o controle das autoridades locais. A Renamo controla *de facto* muitos distritos da região centro do país. Algumas dessas zonas controladas pela Renamo foram integradas na administração territorial após a guerra, através da contratação formal de chefes de posto e administradores nomeados pela Renamo³². Após as eleições autárquicas, estes chefes e administradores ficam agora sob controlo do governo da Frelimo³³. O boicote da oposição pode igualmente ter tido um efeito negativo para os candidatos e grupos independentes, beneficiando assim o governo. A título de exemplo, relatos da imprensa e sondagens (não oficiais) fazem crer que um candidato independente na Beira teria tido fortes possibilidades de derrotar o candidato da Frelimo se a Renamo não tivesse encorajado os habitantes a boicotar as eleições.

Outros defendem que a Renamo se retirou das eleições por razões estratégicas. Com a efectiva falta de autonomia financeira das autarquias, o governo da Frelimo poderia impedir o funcionamento e financiamento das autarquias controladas pela Renamo. Um eventual fracasso na administração dos municípios teria afectado a reputação da Renamo e a popularidade eleitoral que esta espera redobrar para conseguir a vitória nas eleições gerais de 1999. Por outro lado, a Renamo poderá também ter decidido não participar nas eleições devido a problemas internos de organização, recursos humanos e financeiros, na medida em que teria grandes dificuldades em satisfazer as condições necessárias para registar os seus candidatos e fazer campanha. Independentemente das razões subjacentes à decisão da Renamo de se auto-excluir dos novos órgãos locais, a verdadeira campanha política em Moçambique continua ainda a ser para o controle dos órgãos centrais do Estado. A verdadeira luta pelo poder do governo central teve mais uma vez lugar nas eleições presidenciais e parlamentares realizadas a 3 e 4 de Dezembro de 1999³⁴.

²⁸ Simpson, 1993, p.336.

²⁹ Hanlon, 1998.

³⁰ Várias edições do *Mediafax*.

³¹ Várias edições do *Noticias*.

³² Alexander, 1997.

³³ Artur, 1998, p.6. Ver também Sogge, 1998, p.101.

³⁴ Resultados preliminares das eleições presidenciais apontavam para a vitória do Presidente em exercício, J. Chissano (com cerca de 52% dos votos; tinha obtido 53,3% em 1994) sobre A. Dhlakama (da Renamo, que terá conseguido cerca de 48% dos votos contra 33,3% em 1994). Nas legislativas, os resultados apontam para a vitória da Frelimo, com cerca de 49% dos votos (44,33% em 1994), sobre a Renamo (cerca de 39%; tinha obtido 37,78% em 1994)

Promover a descentralização democrática

Alguns investigadores, activistas da sociedade civil e políticos em Moçambique preferem olhar para a descentralização como um processo da sociedade civil³⁵. Teoricamente, a devolução de poder à administração local deveria dar mais possibilidades às comunidades locais, incluindo associações organizadas e ONGs, de participarem na tomada de decisões ao nível local. Este é sobretudo o ponto de vista das ONGs, um sector pequeno em Moçambique mas em crescimento, e de alguns dadores. As ONGs locais e estrangeiras adquiriram um grande conhecimento sobre as comunidades locais e têm assumido tarefas de prestação de serviços devido à falta de capacidade ou, em muitos casos, à total ausência da administração pública. Houve porém muito pouca consulta à sociedade civil durante a fase de definição e aprovação do quadro legal e institucional da descentralização. Mais ainda, as últimas alterações à legislação passaram praticamente despercebidas ao público e à imprensa. Pode dizer-se que a preparação e implementação do processo de descentralização foi feita ‘de cima para baixo’. A sociedade civil e outras forças nacionais não participaram no processo de planificação, nem tiveram um papel significativo na concepção do conteúdo da legislação sobre descentralização³⁶. A integração de organizações comunitárias e ONGs nos processos políticos locais está implícita apenas em documentos sobre política que afirmam que o conselho municipal tem o direito de aceitar ajuda e doações de ONGs e outras entidades³⁷.

Por outro lado, a lei anterior (lei 3/94) foi a primeira legislação do Moçambique independente a reconhecer de forma explícita as formas tradicionais de governação, por meio de sistemas de linhagem e clãs, ainda que a Constituição não o preveja. Em contrapartida, a nova lei (2/97) limitou substancialmente a participação das autoridades tradicionais em questões relacionadas com a comunidade local³⁸.

Não obstante os defeitos e limitações do quadro legal e institucional e as decepções decorrentes do processo eleitoral, muitos analistas consideram que a limitada descentralização em curso é apesar de tudo melhor do que nenhuma descentralização³⁹. A descentralização é vista como uma parte necessária da agenda nacional. É reconhecida a grande falta de recursos financeiros e humanos – questão tratada mais tarde com mais detalhe –, mas muitos consideram que é importante o precedente criado pela instituição de órgãos locais autónomos e eleitos⁴⁰. Independentemente da relevância das razões que levaram à mudança fundamental dos princípios e formas do processo de descentralização, o mais importante é o resultado; para citar um activista: “temos que aproveitá-la ao máximo”⁴¹.

A Influência Política da Ajuda Externa e da Comunidade Dadora

De acordo com estatísticas do Banco Mundial, os valores do apoio financeiro a Moçambique têm sido incrivelmente elevados nos últimos dez anos, atingindo uma média de 77% do PIB no período de 1987-1991 e mais de 100% no período de 1992-1996. Moçambique é o maior receptor de ajuda externa de toda a África Oriental, Austral e Central⁴². Devido à extrema dependência de Moçambique da ajuda externa, a influência dos dadores na definição da agenda política nacional é inevitavelmente grande. Esta dependência tem efeitos perniciosos nas reformas políticas com vista à eficiência, transparência e sustentabilidade. O processo de descentralização não é uma excepção a esta tendência.

³⁵ Entrevistas com Lundin, 21 de Julho de 1998; Weimer, 4 de Agosto de 1998; Saul, 22 de Julho de 1998.

³⁶ Braathen, 1998, p.9.

³⁷ Artigo 188, *Pacote Autárquico*, 1988.

³⁸ Weimer, 1998a, p.5.

³⁹ Weimer, 1998a, p.5.

⁴⁰ Paulo, 1998.

⁴¹ Entrevista com Lúcia van den Bergh (AWEPA), 20 de Julho de 1998.

⁴² Weeks, 1998, p. 10, 17. Estas percentagens poderão reflectir uma grave subestimação do PIB.

O processo de descentralização foi originalmente uma iniciativa de Moçambique, ainda que com forte apoio da comunidade dadora. O envolvimento e interesse desta no processo de descentralização, que foi importante a uma dada altura, tem diminuído consideravelmente. Houve mesmo um recuo no apoio dos dadores devido à forma como o processo tem evoluído (maior acento na desconcentração e a quase ausência de devolução de poder aos órgãos administrativos locais) e eventualmente ao desejo de evitar críticas e antagonismos resultantes do forte envolvimento estrangeiro no processo de paz. Os dadores parecem ter perdido o ritmo do processo de descentralização durante as negociações no Parlamento sobre o quadro legal e político da descentralização⁴³. Por outro lado, a revisão da reforma democrática num sentido mais burocrático e técnico tem reduzido o interesse dos dadores. A descentralização na sua forma actual não parece enquadrar-se na agenda dos dadores.

Muitos dadores consideram o processo de descentralização meramente como uma forma melhorada de governação, necessária para facilitar o crescimento económico e uma utilização mais eficaz e eficiente dos recursos. Para outros, a descentralização é mais do que isso. Em virtude da relutância do governo em partilhar o poder com a oposição após as eleições multipartidárias, muitos dadores gostariam de ver desmantelado o poder político e administrativo centralista e estadista dominado pela Frelimo. Nesse sentido, a descentralização era vista como uma forma de permitir alguma partilha de poder com a oposição interna. Por outras palavras, a comunidade dadora, ainda que com perspectivas diferentes sobre a questão, associa objectivos económicos, tecnocráticos e democráticos ao processo de descentralização. Advogam também uma maior participação dos cidadãos e maior autonomia local. Paradoxalmente, muitos programas e projectos de reforma administrativa são elaborados, dirigidos e financiados por dadores externos, com uma rígida burocracia central, e sem que haja responsabilização pública e participação das comunidades. Por conseguinte, embora a comunidade dadora esteja interessada em apoiar os processos conducentes a uma maior partilha de poder e participação da sociedade civil, tal não significa que dadores e sociedade civil tenham os mesmos objectivos no que respeita à descentralização em Moçambique. É aliás possível que o governo moçambicano tenha aceite o envolvimento da sociedade civil no processo de descentralização apenas no limite do necessário para satisfazer as cada vez mais poderosas agências de ajuda externa e as instituições financeiras internacionais. A questão do envolvimento das comunidades locais na descentralização voltará a ser retomada neste relatório.

Apesar de menos envolvidos na concepção do actual processo de descentralização e dos seus resultados, a influência dos dadores foi substancial nas eleições autárquicas. Ao pôr inicialmente como condição para o apoio financeiro e material ao processo eleitoral o consenso entre as principais forças políticas, os dadores deram à oposição a possibilidade de veto. Conforme referido, a Renamo levou a sério essa possibilidade de veto e acreditou que poderia impedir a realização das eleições ao boicotar os procedimentos legais e, finalmente, as próprias eleições. A União Europeia decidiu, apesar da ameaça de boicote, avançar com um massivo apoio financeiro aos órgãos eleitorais da Comissão Nacional de Eleições (CNE) e do Secretariado Técnico de Administração Eleitoral (STAE), o que tornou possível a realização das eleições. Calcula-se que, com a reduzida participação de votantes, estas eleições foram das mais caras do mundo⁴⁴. Verdade ou não, as autoridades moçambicanas não poderiam ter suportado tal nível de gastos sem ajuda financeira externa. Os dadores não ficaram satisfeitos com a decisão da CNE de impedir a presença de observadores internacionais às eleições. Os seus comentários sobre o processo eleitoral e os resultados das eleições foram bastante moderados, mas mesmo assim deixaram transparecer uma evidente decepção e incerteza sobre o processo de consolidação democrática⁴⁵.

⁴³ Entrevista com Bernhard Weimer, 4 de Agosto de 1998.

⁴⁴ O jornal *Metical* calculou que, se o custo total das eleições foi de 19 milhões de dólares americanos conforme indicado pelo STAE, um voto por cada pessoa registada (num total de 1.965.530 pessoas) custou 10 dólares. Se dividido pelo número dos que na realidade votaram (286.659 pessoas), o custo por pessoa foi de 66 dólares (800.000 Meticais). Esta quantia é sete vezes maior do que o que Moçambique gasta anualmente em saúde e educação per capita. *Metical*, no. 269, 20 de Julho de 1998, Maputo.

⁴⁵ Entrevistas com Roeland Van De Geer (Embaixador da Holanda), 21 de Julho de 1998; Sérgio Gusman (USAID), 3 de Agosto de 1998; Jarmo Knuttila (Embaixada da Finlândia), 20 de Julho de 1998.

Em resumo, a actual ausência de consenso político dificulta seriamente o processo de descentralização e limita o papel dos actores locais. No entanto, apesar de modesto, o actual processo de descentralização é geralmente considerado como uma via para o reforço da democratização política em Moçambique e uma abertura a uma futura partilha de poder. A vontade do governo de cumprir os objectivos normativos promovidos pelas poderosas agências de ajuda externa, obrigou-o a procurar um equilíbrio entre as pressões externas para descentralizar e os seus próprios objectivos políticos e económicos de manter o controlo a nível central.

A Pobreza em Moçambique: poucas ligações com a descentralização.

O alívio à pobreza é um dos objectivos mais urgentes do governo moçambicano a todos os níveis. Não tem, porém, sido uma das prioridades directas da política de descentralização. No entanto, é opinião mais ou menos generalizada que uma maior mobilização de recursos através das novas autarquias locais e uma participação mais alargada das comunidades locais poderiam ajudar à melhoria da situação de pobreza.

Perfil da Pobreza em Moçambique

Moçambique sofreu os efeitos da guerra durante décadas, antes e depois da independência. A guerra e a falta de recursos para o desenvolvimento humano e económico deixaram o país num estado de extrema e generalizada pobreza, sobretudo nas zonas rurais. Com um PIB per capita de 986 dólares americanos por ano, muito abaixo dos outros países da África Subsaariana (1377 dólares), Moçambique integra o grupo dos países menos desenvolvidos e é muitas vezes referido como o país mais pobre do mundo a julgar pelos indicadores económicos⁴⁶. Moçambique está também entre os países com mais baixos indicadores de desenvolvimento humano, de acordo com o PNUD: a esperança de vida é de 46 anos, a taxa de alfabetização dos adultos é de 39% e 116 em cada 1000 crianças morre à nascença⁴⁷. O acordo de paz assinado em 1992 criou novas possibilidades para abordar problemas relacionados com a pobreza e para promover o desenvolvimento socio-económico. De facto, de um modo geral e apesar dos indicadores, Moçambique tem sido uma das economias com mais rápido crescimento na África Sub-saariana durante os anos 90⁴⁸. A taxa de crescimento anual do PIB para o período de 1991-1997 foi de 6,7%⁴⁹. As reformas económicas aceleraram durante os anos 90 e tiveram um substancial apoio financeiro do exterior. O programa de privatizações levou a um grande aumento do interesse dos investidores estrangeiros pelo país.

Por outro lado, a cada vez maior dependência de Moçambique dos fluxos financeiros externos, o crescente déficite comercial e o forte peso da dívida externa são uma fonte de séria preocupação. É de notar que, apesar da impressionante taxa de crescimento de Moçambique nos últimos anos, esta tem sido mantida artificialmente por fluxos de ajuda externa que, relativamente ao PIB, são superiores aos recebidos por qualquer outro país desde o início da era moderna da ajuda ao desenvolvimento. Presentemente, Moçambique enfrenta uma situação onde o seu déficite comercial é um quarto do PIB, a ajuda externa é quase igual ao rendimento nacional calculado, e as importações equivalem a mais de dois terços da produção de cereais. O serviço da dívida, em aumento, corresponde a um terço das exportações, e o crescimento económico tem sido instável. Por outras palavras, apesar do crescimento, Moçambique está a viver muito para além dos seus meios⁵⁰. É, pois, evidente a necessidade de enfrentar os desequilíbrios macro-económicos externos e internos por meio de ajustes fiscais que poderiam dar resposta ao enorme déficite comercial, desenvolver o mercado interno de capitais em substituição dos fluxos de ajuda externa, encorajando a poupança e aumentando as receitas fiscais.

⁴⁶ PNUD, *Human Development Report 1997*. O PIB per capita é baseado na paridade do poder de compra.

⁴⁷ Para os países da África Subsaariana, a esperança média de vida é de 50 anos, a taxa de alfabetização dos adultos de 55,9% e a mortalidade infantil à nascença de 97 por cada 1000 nascimentos; em média, os dados dos menos desenvolvidos são, respectivamente, 50,4 anos, 48,1% e 103 mortes por cada 1000 nascimentos. Os dados para 1995 da Unidade de Alívio à Pobreza de Moçambique são ligeiramente piores, com a esperança de vida estimada em 47 anos, a alfabetização dos adultos em 33% e a mortalidade infantil à nascença em 150 por cada 1000 nascimentos (República de Moçambique, 1995).

⁴⁸ Cramer e Pontara, 1998.

⁴⁹ Weeks e Cramer, 1998.

⁵⁰ *Ibidem*, p.10.

Estratégias de Alívio à Pobreza

Independentemente do debate sobre as causas e estabilidade do crescimento económico em Moçambique, o país necessita de uma clara estratégia de desenvolvimento humano de forma a direccionar os benefícios do crescimento económico para os mais necessitados. Para reduzir a pobreza a médio prazo, o crescimento associado ao investimento externo deve ser complementado com políticas de despesa pública em matéria de educação e saúde, apoio aos pequenos proprietários rurais, assistência a micro-empresas e protecção legal dos trabalhadores rurais e urbanos⁵¹. Por outras palavras, o desenvolvimento económico precisa de ser apoiado por vontade política e uma estratégia eficiente.

Está em curso um debate sobre as estratégias mais eficazes de alívio ao tipo de pobreza que prevalece em Moçambique⁵². Declarações sobre a política oficial de Moçambique reflectem a perspectiva de instituições financeiras internacionais baseadas em Washington. Estas salientam a necessidade de criar condições para o crescimento económico como a principal via de redução da pobreza a médio e longo prazos⁵³. A urgência de políticas de alívio à pobreza é explicitamente reconhecida pelo governo⁵⁴. As populações rurais pobres têm sido objecto de especial atenção por parte do governo de Moçambique, pois crê-se que dos 80% da população rural “dois terços vivem em absoluta pobreza”. A pobreza nas zonas rurais está associada ao isolamento do mercado e falta de outras fontes de rendimento que não as agrícolas, e a uma população predominantemente jovem. A pobreza também está associada aos níveis de dependência que são especialmente elevados nas áreas de mais forte migração masculina, com agregados familiares liderados por mulheres e insegurança quanto aos direitos sobre a terra.

A Unidade de Alívio à Pobreza (UAP) sublinha, por isso, que a forma mais eficaz de acabar com a pobreza é fixar a população nas zonas rurais e melhorar aí as condições de vida, no âmbito de uma política que dê prioridade à agricultura de pequena escala, apoiando os pequenos proprietários agrícolas, por exemplo, com medidas de ajuda em matéria de aprovisionamento em material/bens básicos⁵⁵. O Ministério da Agricultura partilha desta opinião sobre a importância fundamental da agricultura de pequena escala para o bem-estados habitantes rurais, mas centra-se sobretudo na questão da distribuição de terras. O Ministério da Agricultura sublinha o papel chave da terra na criação de rendimento rural, e que os que possuem menos terra tendem a ser pobres. Identificar e melhorar a dinâmica dos sistemas locais de distribuição de terras – costumeiro, de aluguer, oficial, comercial (privado) – é um aspecto importante para o alívio à pobreza nas zonas rurais, melhorando o acesso à terra e ao rendimento⁵⁶.

As críticas de Cramer e de Pontara à estratégia governamental de alívio à pobreza, apontam duas falhas: um ênfase exagerado na prioridade dada ao desenvolvimento da agricultura de pequena escala e a negligência da importância do salário baseado no rendimento agrícola para as populações rurais pobres, o que leva o governo a subestimar o impacto do trabalho assalariado na migração de trabalhadores entre zonas rurais. O estudo de Cramer e Pontara salienta que deveria ser dada mais atenção ao papel do mercado rural de trabalho assalariado com vista à redução da pobreza em Moçambique. Segundo eles, o pacote de medidas do governo com vista à redução da pobreza, baseado na imagem do típico pequeno proprietário independente, é incapaz de reconhecer diferenças cruciais entre grupos de populações a viver nas áreas rurais. Não reconhece o nível de diferenciação da população rural, nem atribui qualquer importância aos movimentos de populações dentro das áreas rurais⁵⁷.

⁵¹ Ibidem, p.7.

⁵² Ver Cramer, 1998.

⁵³ Dois documentos oficiais chave do Governo de Moçambique são a *Estratégia de Alívio à Pobreza para Moçambique*, Março de 1995, e *Moçambique: Perfil da Pobreza Rural*, Abril de 1996, ambos produzidos pela Unidade de Alívio à Pobreza do Ministério do Plano e Finanças.

⁵⁴ Governo de Moçambique, 1996.

⁵⁵ Ibidem, p.103.

⁵⁶ Ver nomeadamente Marrule, 1998.

⁵⁷ Cramer, 1998.

Um outro aspecto importante em Moçambique é a existência de população urbana pobre. Estima-se que, em 1995, cerca de 40% dos moçambicanos vivia nas zonas urbanas, representando 6 milhões de pessoas. O número aumentou dramaticamente desde 1980, altura em que apenas 13% da população vivia nas zonas urbanas⁵⁸. De acordo com a UAP, cerca de um terço dos agregados urbanos vive em situação de pobreza⁵⁹. Cramer e Weeks defendem que, da análise da política do governo e dos documentos sobre estratégia, não parece qualquer estratégia concertada de desenvolvimento humano que associe o alívio à pobreza, o reforço do potencial humano e o crescimento económico no âmbito de uma matriz de objectivos, instrumentos e observação da evolução do problema. A redução da pobreza requer vontade política, acção decidida e programas imaginativos; não será um produto automático derivado do crescimento do mercado⁶⁰.

Autoridades Descentralizadas e Alívio à Pobreza: a ligação que falta?

O impacto da descentralização da administração estatal e a criação de órgãos locais autónomos não foi tratada no debate sobre alívio à pobreza, quer por fontes oficiais quer pelos seus críticos. Estudos realizados por Weeks e Cramer mencionam o papel das comunidades locais apenas em conexão com a orientação dos programas de alívio à pobreza para indivíduos e/ou grupos. Referem nomeadamente que um dos objectivos do alívio à pobreza deve ser minimizar os factores de competição geradores de tensão. Numa sociedade dividida como Moçambique, intervenções com vista ao alívio à pobreza junto de determinadas parcelas da população podem facilmente levar a um indesejável aumento de tensão. Em vez disso, as limitadas medidas de ajuda deveriam ser implementadas com a participação das comunidades, ao mesmo tempo que deveriam promover a sociedade civil. Tão pouco, há alguma referência neste debate aos níveis provincial, distrital e local da administração e ao seu papel na redução ou alívio à pobreza. O alívio à pobreza também não aparece como um objectivo deliberado da política de descentralização. A ligação é apenas indirecta. Quando o processo de descentralização permite uma maior participação da população local, deveria resultar numa mobilização e definição de recursos mais efectiva de acordo com as necessidades identificadas pelas comunidades locais.

No entanto, em entrevistas no terreno, representantes de vários ministérios que se ocupavam de questões relacionadas com a descentralização ou com o alívio à pobreza, notaram a existência de uma ligação entre a devolução de poder para níveis locais de governo e a melhoria das medidas de redução da pobreza. Conforme referido por um funcionário, o governo moçambicano promove iniciativas conducentes ao desenvolvimento económico e social. Nesse sentido, a redução da pobreza não é um objectivo em si da política do governo; o propósito do governo é criar condições para o desenvolvimento em geral e, conseqüentemente, para o alívio à pobreza⁶¹. A necessidade de alargar a participação das comunidades locais na definição das suas necessidades e objectivos, na elaboração, planificação e implementação das políticas e acções locais é, desta forma, considerada como um objectivo importante da descentralização.

Os entrevistados também salientaram que o Governo e as suas entidades têm que definir políticas para a redução da pobreza em consulta com a sociedade civil⁶². Outra importante tarefa do governo, das entidades dele dependentes e dos novos órgãos municipais, é criar as infra-estruturas necessárias para um incremento da actividade económica aos níveis provincial e local. Nenhum investidor quererá investir numa região onde não existem infra-estruturas básicas⁶³. Parte-se igualmente do princípio que as autoridades locais procurarão soluções baratas para os problemas existentes, criando por exemplo mercados agrícolas nas cidades, o que beneficiaria tanto agricultores como a população urbana. Espera-se também que a maior autonomia local possa levar as populações a contribuírem mais

⁵⁸ Weeks, 1998, p.36.

⁵⁹ *Estratégia de Alívio à Pobreza para Moçambique*, 1995.

⁶⁰ Weeks, 1998, p.37.

⁶¹ Entrevista com José Guambe (MAE), 21 de Julho de 1998: “Não des peixe às pessoas, mas ensina-as a pescar”.

⁶² Entrevista com Teresinha da Silva, 3 de Agosto de 1998.

⁶³ Entrevista com Vitória Ginja, 3 de Agosto de 1998.

activamente para o bem-estar do seu ambiente imediato, contribuindo nomeadamente com mão-de-obra voluntária⁶⁴.

A UAP estava na altura da realização deste estudo a terminar uma pesquisa nacional sobre os agregados familiares. Esta pesquisa deverá em princípio oferecer uma base de análise mais fiável e realista para a avaliação da situação de pobreza no país e para a redefinição e diversificação da estratégia de alívio à pobreza. Resultados preliminares indicam que 20,3% da população urbana e 79,5% da população rural poderá ser classificada como pobre. Os resultados da pesquisa dos agregados familiares permitirão definir o perfil da pobreza das várias províncias. O governo e as administrações provinciais e locais do Estado poderão assim desenvolver estratégias baseadas em dados realistas⁶⁵. Para já, a pesquisa revela que as províncias mais pobres são as do centro do país, nomeadamente Zambézia e Sofala, onde vivem respectivamente 19,3 e 11,1% da população classificada como pobre. Ambas as províncias foram muito afectadas por uma combinação de factores: guerra, abandono e má gestão. Outro estudo indica que em todas as províncias existem localidades ou 'bolsas' onde a pobreza aumentou devido à incidência da guerra⁶⁶, o que demonstra a necessidade de estabelecer um perfil de pobreza com base em unidades mais pequenas do que as províncias. Espera-se que as autoridades locais desempenhem um papel fundamental na actualização desses perfis, considerando que estejam adequadamente equipadas para o fazer.

Em resumo, não há uma ligação explícita entre as políticas de descentralização e de alívio à pobreza nos documentos oficiais. Parte-se do princípio que, ao promover o desenvolvimento económico regional e local, o sector público terá automaticamente mais recursos para responder às necessidades locais. Porém, não existem ainda dados suficientes nem fiáveis sobre a situação de pobreza nas províncias. Não existem por isso planos de desenvolvimento regional ou local nesse sentido. Uma das primeiras tarefas dos novos municípios será fazer um inventário dos seus recursos e necessidades em cooperação com as autoridades provinciais.

⁶⁴ O Processo de Paz Moçambicano, AWEPA, 1997.

⁶⁵ Entrevista com Vitória Ginja, 3 de Agosto de 1998.

⁶⁶ Entrevista com Yusuf Adam, 3 de Agosto de 1998. Adam refere-se a resultados preliminares de um estudo realizado na altura do trabalho de campo para este relatório. Infelizmente, não foi possível obter o relatório desse estudo.

As Autoridades Democráticas Locais ou Autarquias Locais

O papel dos novos órgãos autónomos de governo local no alívio à pobreza não está explicitamente definido. É pouco clara a definição das respectivas tarefas e a divisão de mandatos entre os níveis central e provincial da administração, o que torna mais difícil às autoridades locais assumirem plenamente as suas responsabilidades. A fraca capacidade humana e material das novas autarquias limita grandemente a mobilização de recursos locais e a sua capacidade de elaboração e implementação das estratégias de alívio à pobreza. Parte-se do princípio que a actual situação é o resultado da luta pelo controlo dos recursos económicos entre os centros do poder aos níveis local e central, o que constitui um desafio ao partido no poder, a Frelimo, tanto interna como externamente.

O processo de descentralização em Moçambique visa criar e estabelecer novos órgãos locais autónomos, designados de autarquias locais, e que incluem municipalidades, cidades e vilas às quais foi atribuído o estatuto de autarquia. A descentralização em Moçambique significa exactamente esse processo de autarcização, embora, conforme anteriormente descrito, esteja também em curso uma profunda e abrangente reforma do Estado. Esta reforma inclui outros aspectos, nomeadamente a descentralização fiscal e a reestruturação das autoridades provinciais e distritais. Por outras palavras, a descentralização implica a desconcentração de funções do Estado e a redefinição da sua relação com os novos órgãos locais. Na medida em que a criação deste conjunto completamente novo de órgãos locais que constitui a autarquia é o resultado mais visível e com mais implicações da reforma em curso, estas são consideradas neste estudo a unidade básica de análise. A criação das primeiras autarquias (33 nesta primeira fase do processo) em 1998 permitiu, não obstante as constantes negociações políticas de que foi alvo, o lançamento de um importante processo de descentralização democrática em Moçambique.

As autarquias são instituições urbanas, eleitas, que reproduzem a nível local a estrutura do governo nacional e a sua divisão de poderes. A autarquia dispõe de dois órgãos principais: a assembleia municipal, eleita por sufrágio directo, é o órgão legislativo; e o conselho municipal, composto por vereadores e dirigido pelo presidente do município, é o órgão executivo. Metade dos vereadores são membros da assembleia municipal, sendo a restante metade nomeada pelo presidente do município. Este é eleito por sufrágio directo, ao mesmo tempo que têm lugar as eleições para a assembleia municipal, pelos residentes do município. A assembleia municipal elege o seu próprio presidente ou representante⁶⁷. As autoridades locais deverão em princípio ser a verdadeira força motriz do desenvolvimento local. Serão responsáveis pela angariação de uma parte significativa das suas próprias receitas. Ser-lhes-á atribuída responsabilidade pelo desenvolvimento económico e social local, meio ambiente, saneamento, saúde e educação, cultura, desportos, urbanização, construção e habitação. Terão autonomia para planificar, definir o seu próprio orçamento e fazer a colecta de vários impostos e taxas locais⁶⁸.

O estabelecimento dos novos órgãos locais será feito de forma gradual e a transferência de poderes será por etapas, permitindo assim um processo de aprendizagem e adaptação. A escolha pelo governo das localidades que receberiam o estatuto de autarquia foi inicialmente limitada a 23 cidades, 11 das quais (10 capitais provinciais e a cidade de Maputo) dispunham já de órgãos municipais e um presidente nomeado pelo governo. A Renamo exigiu a atribuição do estatuto de autarquia também a outras cidades e vilas. Após negociações, o governo concordou em seleccionar, com base em critérios não muito claros, mais dez cidades e vilas que tivessem alcançado um certo nível de desenvolvimento. As 23 cidades que já possuíam conselhos municipais desde 1978 irão simplesmente transferir as suas responsabilidades e funções para os novos órgãos eleitos. Os antigos conselhos executivos eram, contudo, centralizados e careciam de autonomia e recursos que lhes permitissem prestar mesmo pequenos serviços locais. Uma verdadeira transferência de poder e recursos deverá pois ocorrer. Pessoal, edifícios e infra-estruturas que antes pertenciam ao governo central serão gradualmente

⁶⁷ *Guia das Autarquias Locais*, 1998.

⁶⁸ Hanlon, 1997.

transferidos para os órgãos locais⁶⁹. As restantes dez autarquias onde nunca existiram quaisquer estruturas locais deverão criar tudo a partir do nada. Calcula-se que as autarquias agora estabelecidas abrangem aproximadamente um terço dos 17 milhões de habitantes de Moçambique⁷⁰.

O Ministério da Administração Estatal (MAE), juntamente com a sua Direcção Nacional de Administração Local, é o principal responsável pela implementação do processo de descentralização. O MAE é apoiado por vários dadores, que têm programas em cooperação com o MAE e especialistas para aí destacados para aconselhar sobre a concepção e implementação dos programas de descentralização. Ao nível provincial, o MAE está representado pelas suas Direcções Provinciais de Apoio e Controlo que dirigem os programas de reforma administrativa. Outro Ministério com grande interesse no processo é o Ministério do Plano e Finanças que tem representação aos níveis provincial e distrital. A sua Direcção Nacional do Plano e Orçamento é responsável pela reforma orçamental que deverá apoiar o desenvolvimento de práticas orçamentais aos níveis provincial e local.

As primeiras eleições de órgãos locais em Moçambique foram realizadas em 30 de Junho de 1998 e a tomada de posse dos novos órgãos nos 33 municípios em finais de Agosto. Conforme anteriormente referido, o partido no poder, a Frelimo, ganhou a maioria em todas as assembleias municipais e conquistou todos os postos de presidente do município. O facto de o trabalho de campo deste estudo (nomeadamente as entrevistas em Chimoio e Pemba) se ter realizado no período entre aqueles dois acontecimentos, confere aos resultados um interesse particular. Primeiro, a análise das eleições e o seu impacto sobre a legitimidade e o funcionamento dos novos órgãos locais dominou a maioria das discussões. Segundo, como os novos órgãos locais ainda não estavam em funções, havia mais intenções do que as práticas concretas para observar.

Pemba e Chimoio foram os dois municípios seleccionados por causa das suas características muito diferentes. A capital da província de Manica⁷¹, **Chimoio**, de acordo com os resultados das eleições de 1994 é uma área de forte apoio à Renamo⁷². Com 172000 habitantes e uma área de 174 km², a cidade de Chimoio fica em terras do interior, próximo da fronteira com o Zimbabwe, junto do importante Corredor da Beira que liga os dois países em termos logísticos, culturais e económicos. As principais actividades económicas da área incluem a agricultura, a pequena indústria, o transporte e o comércio⁷³. **Pemba** é a capital da província mais a norte do país, Cabo Delgado. Com 82800 habitantes e uma superfície de 83 km², Pemba fica numa península e possui boas facilidades de navegação e turismo. A pesca, o transporte, o turismo e a pequena indústria são as principais actividades económicas em Pemba⁷⁴. Toda a província de Cabo Delgado, conhecida durante o período colonial como uma zona libertada pela Frelimo, é um círculo eleitoral muito importante para o partido no poder.

De um modo geral, ambos os municípios careciam de informação e partilhavam da mesma atitude de 'esperar para ver'. Todos os entrevistados começavam por mencionar que a descentralização ainda se encontra numa fase inicial e que por isso pouco havia a dizer sobre a questão. A falta de recursos humanos, materiais e financeiros e a deterioração das infra-estruturas locais é claramente evidente, mesmo nas cidades maiores e com melhores condições, para não falar das localidades que se encontram em áreas mais remotas e menos desenvolvidas. Todavia, nas entrevistas com funcionários envolvidos no processo era patente um certo optimismo. Todos estavam cientes dos objectivos e realidades básicas do processo de descentralização e esperavam maior orientação por parte do governo.

Vários membros de todos os sectores da comunidade louvaram o objectivo central da descentralização de melhorar e reforçar a participação da comunidade em assuntos locais. Os representantes provinciais

⁶⁹ Contudo, o pessoal deverá manter os seus direitos e os mesmos escalões salariais dos funcionários civis nacionais.

⁷⁰ Sogge, 1998, p.102.

⁷¹ Há 10 províncias em Moçambique, para além da Cidade de Maputo que tem também estatuto de província.

⁷² Para uma análise da disputa do poder político local entre a Frelimo e a Renamo durante e após a guerra na província de Manica, ver Alexander, 1997.

⁷³ *Folhas Informativas dos 33 Municípios*, 1998, pp.74-75.

⁷⁴ *Ibidem*, pp.188-189.

da Renamo em Manica e em Cabo Delgado repetiram o que a liderança do partido já tinha vindo a defender: que a retirada da Renamo do processo eleitoral era o resultado de práticas não democráticas e ilegais por parte do governo, e que não significava de modo algum que a Renamo fosse contra a divisão e descentralização de poder para os níveis provincial e local. Pelo contrário, é do interesse da Renamo promover práticas que permitam uma maior partilha de poder, sobretudo na região centro do país. No entanto, a convicção da Renamo, partilhada também por outros, é que a fraca participação nas eleições invalida o processo de descentralização e não confere legitimidade aos órgãos eleitos. Os representantes da Renamo expressaram também grande preocupação quanto ao funcionamento e eficiência das autoridades locais na sua forma actual. As autoridades locais saídas destas eleições não envolvem nem representam a comunidade em geral já que os apoiantes e os simpatizantes da oposição estão excluídos dos novos órgãos locais. Além disso, conforme argumentam, a maior parte dos recursos locais são mal usados devido à falta de transparência e ao fraco controle financeiro⁷⁵.

O Poder Local Face a Exigências Concorrentes

Um dos princípios básicos da política de descentralização é o pluralismo e a participação. A evolução da sociedade moçambicana no sentido da auto-organização e autogestão das comunidades locais é antecipada pela participação directa dos cidadãos na tomada de decisão e na representação dos interesses locais pela administração municipal⁷⁶. A prática parece contudo ser algo diferente.

A avaliar pelas eleições autárquicas e o estabelecimento dos novos órgãos locais, é difícil ver neles um crescente activismo das comunidades locais no actual processo de descentralização. Entrevistas com ONGs activas aos níveis provincial e local indicam o seu conhecimento e consciencialização do processo, mas confirmam ao mesmo tempo a atitude acima referida de ‘esperar para ver’. Para os poucos cidadãos entrevistados, a descentralização é mais um ‘projecto do governo’, sem impacto substancial na vida do cidadão comum. Durante a guerra, as necessidades de sobrevivência levaram a população em Moçambique a procurar formas alternativas de protecção e entreaajuda, tradicionais e comunitárias, muitas vezes à margem ou na ausência do Estado e seus representantes⁷⁷.

A falta ou fraca qualidade dos serviços públicos não incutiram na população confiança na capacidade do governo de resolver os seus problemas quotidianos. A percepção negativa do governo junto destas populações é bem evidente em expressões como ‘fazer politiquice em vez de desenvolver políticas adequadas’⁷⁸. A corrupção da polícia e outros representantes da lei, a degradação e fraca manutenção das infra-estruturas, a estratificação social, salários baixos e preços elevados também contribuíram para a generalizada falta de confiança nas autoridades oficiais. A sondagem sobre o agregado familiar promovida pelo Governo em 1998 indica que 45% dos inquiridos considera que as suas condições de vida pioraram desde 1991, quase tantos como os que afirmam o contrário (44%), e 11% consideram que a sua situação não se alterou⁷⁹. Mais ainda, 61% considera ser mais difícil conseguir emprego, enquanto que 12% dos inquiridos considera ser mais fácil, e 27% afirmou não observar quaisquer mudanças. Ainda que meramente indicativos, estes dados demonstram que, apesar do final da guerra e de algum desenvolvimento económico, os benefícios para a população não têm sido satisfatórios ou não têm correspondido às expectativas geradas no período imediatamente a seguir ao final da guerra.

Todavia, as eleições locais tiveram um importante efeito nunca antes visto em Moçambique. A lei eleitoral permitiu que grupos de residentes independentes concorressem às eleições. Os grupos variavam grandemente na sua composição e popularidade. Alguns eram formados por activistas locais que não pertenciam a nenhum partido político, outros por políticos dissidentes da Frelimo que, por

⁷⁵ Entrevistas com Mateus Lucas António (Renamo), Chimoio, 24 de Julho de 1998, e Segundinho Manuel Cinquenta (Renamo), Pemba, 29 de Julho de 1998.

⁷⁶ Guambe, 1998, p.18.

⁷⁷ Entrevista com Lundin, 21 de Julho de 1998.

⁷⁸ Entrevista com o jornalista Óscar Limbombo, Pemba, 29 de Julho de 1998.

⁷⁹ Amostra total de 5775 pessoas. *Estimativas e Perfil da Pobreza em Moçambique*, 1998.

uma ou outra razão, quiseram concorrer como independentes. Várias sondagens de opinião não oficiais realizadas antes e após as eleições indicavam aliás a simpatia dos eleitores pelos grupos independentes. Nos municípios com mais de uma lista, foram as listas independentes que conseguiram o maior número de votos da oposição, como o Grupo de Reflexão e Mudança (GRM) na Beira (40%), NATURMA (Naturais e Residentes da Vila de Manhiça) em Manhiça (40%), OCINA em Nacala Porto (26%) e Juntos pela Cidade (JPC) na Cidade de Maputo (26%). Tendo em conta que estes grupos praticamente não existiam enquanto tal algumas semanas antes das eleições, e as suas carências em recursos financeiros e outros para a campanha comparado com o partido no poder, o seu relativo sucesso é significativo.

Embora nenhum dos grupos independentes tenha conseguido eleger o seu candidato para um posto de presidente do município, alguns deles conseguiram uma boa votação. De notar o caso de Francisco de Assis Masquil, antigo governador da Província de Sofala. Cabeça de lista pelo GRM na Beira, foi o mais votado dos independentes que ficaram em segundo lugar para o lugar de presidente do município (42%), seguido de Eusébio T. Manhiça pelo grupo NATURMA na Manhiça (41%) e Felizardo Vaz em Inhambane (34%). O candidato independente mais votado na cidade de Maputo foi o Dr. Philip Gagneaux (de origem suíça), que teve 29% dos votos contra 65% de Artur Canana, o seu oponente da Frelimo e antigo governador da província de Manica⁸⁰. Comentários dos grupos independentes após as eleições sublinhavam que os resultados poderiam ter sido ainda melhores se não tivesse havido intimidação por parte dos partidos políticos, ou se a cobertura dos meios de comunicação social tivesse sido mais equitativa durante a campanha eleitoral⁸¹.

A emergência de grupos independentes e o abandono de alguns activistas da Frelimo deste partido pode ser visto no contexto da divisão crescente entre as estruturas centrais e provinciais/locais do partido⁸². Esta divisão também serviu para explicar o fracasso da Frelimo em mobilizar os seus apoiantes durante a votação, levando assim a uma elevada taxa de abstenção. Apesar da persistência da máquina partidária da Frelimo em tentar mobilizar os militantes para votar e desta forma reagir ao boicote da oposição, muitos apoiantes da Frelimo não votaram⁸³. Weimer considera que devido à inclinação geral do eleitorado (urbano) em favor da descentralização e (auto) governo local, por um lado, e as grandes expectativas criadas com a promulgação da lei 3/94, a ‘vitória relativa’ dos ‘centralizadores’ não reflectiu certamente os ideais do eleitorado em geral, nem em particular das estruturas e apoiantes locais da Frelimo. Há outras linhas de divisão, ditas possivelmente por interesses regionais ou eventualmente étnicos, com os promotores de uma descentralização mais abrangente localizados naquelas províncias que se consideram vítimas de um sistema de governação hiper-centralizado, bem como da ‘dominação do Sul’⁸⁴.

Por conseguinte, conforme examinado durante o trabalho de campo nas duas capitais provinciais de Pemba e Chimoio, alguns funcionários civis e recém-eleitos vereadores e presidentes de municípios – isto é, aqueles que dependem da Frelimo para as suas posições – adaptaram-se bem à retórica do partido sobre os objectivos da descentralização. Especialmente em Cabo Delgado, considerado uma das bases mais fortes da Frelimo, as pessoas mais bem informadas eram os representantes provinciais do partido. Apesar da imagem muitas vezes negativa das estruturas centralizadas e hierárquicas do partido, este parece ser eficaz na transmissão de informação para as províncias mais remotas. Isto confirma a hipótese de que as estruturas do partido estabelecidas durante a era do partido único continuam a desempenhar um papel importante nas províncias. Do mesmo modo, em Chimoio, era evidente que as estruturas da Frelimo têm um papel significativo na selecção de candidatos e nomeação de chefes das diferentes direcções provinciais.

⁸⁰ Weimer, 1998b, pp.6-7.

⁸¹ Entrevista com Carlos Cardoso, editor do *Metical* e candidato do grupo Juntos Pela Cidade (uma associação de residentes), Maputo, 23 de Julho de 1998.

⁸² Weimer, 1998b, p.15.

⁸³ Weimer, 1998b, pp.14, 16.

⁸⁴ *Ibidem*, p.16.

Esta situação cria uma competição curiosa entre os governadores provinciais nomeados pelo aparelho central do Estado em Maputo e os funcionários civis locais, bem como entre os novos vereadores e presidentes dos municípios (seleccionados com base em listas controladas pelas estruturas centrais do partido) e os activistas locais que gozam de apoio das comunidades locais. Estes últimos lutam por mais poder local, incluindo mais poder por parte das estruturas locais do partido, pelo que são vistos como um perigo potencial. Durante a nomeação dos candidatos da Frelimo, aconteceu em algumas autarquias que a estrutura central do partido rejeitou candidatos propostos pelas suas representações locais. Assim, quando se tratou de seleccionar, nomear e eleger os candidatos, foram as estruturas centrais do partido, nomeadamente os membros da Comissão Política (antigo Bureau Político), que determinaram a escolha final, frustando por vezes interesses locais, individuais e colectivos. Reforça-se assim a ideia de que o aparelho central do partido, controlado a partir da capital, Maputo, procura manter o seu controle patrimonial sobre as províncias e comunidades locais. Daí as dificuldades da Frelimo em tratar de questões de política local (relacionadas com a municipalização) e em aceitar uma maior democracia interna. A frustração dos membros das estruturas e apoiantes locais do partido e do governo é ainda mais alimentada pela percepção de que o governo não tem sido capaz de contribuir significativamente para o alívio à pobreza nem alcançar uma distribuição mais equitativa da riqueza, recursos e rendimento. Este argumento foi muitas vezes apresentado em entrevistas ao nível local⁸⁵.

Líderes Tradicionais

Os líderes tradicionais têm autoridade e influência em muitas comunidades em Moçambique. Muito afectadas pelo desenvolvimento social e político do país nas últimas décadas, as autoridades tradicionais continuam a ser consideradas como agentes importantes da comunidade, sobretudo fora das modernas zonas urbanas⁸⁶. A autoridade tradicional começou a ser estudada em Moçambique, de uma forma séria e aberta em 1991, por iniciativa do Ministério da Administração Estatal (MAE), e no âmbito do desafio colocado pela descentralização. Sem aprofundar a natureza, história e variações locais da autoridade tradicional, algumas constatações básicas do projecto, tal como descritas por Lundin, são aqui apresentadas para facilitar a discussão sobre o seu papel.

Os líderes tradicionais são uma expressão socio-política das organizações sociais locais africanas, com base na linhagem. Estão fora do tempo relativamente à autoridade legítima do actual Estado moderno, que não é um produto da cultura local⁸⁷. Além disso, a autoridade tradicional não é centralizada. Não existem chefes tribais; os líderes tradicionais com base na linhagem estão localizados num território específico. A autoridade tradicional inclui a elite tradicional local⁸⁸.

O papel e funções das autoridades tradicionais variaram consideravelmente de acordo com as realidades políticas e sociais da história de Moçambique. Durante o período colonial, os funcionários portugueses exploraram a organização social das comunidades africanas de forma a aumentar o seu controle. Criaram também o posto de régulo (pequeno rei), concedendo-lhe a liderança ou poder sobre comunidades nativas num determinado limite territorial⁸⁹. Após a independência, a diversidade de autoridades tradicionais foi limitada pelo novo governo. A Frelimo considerou os régulos como meros agentes da anterior administração colonial e ignorou a legitimidade que os líderes tradicionais gozavam em muitas comunidades. Contudo, na medida em que a administração estatal não se conseguiu estabelecer eficazmente entre as comunidades locais, o espaço deixado em aberto pela administração distrital nomeada pelo governo central ao nível das comunidades locais foi em grande medida ocupado por chefes tradicionais, grupos religiosos e ONGs/instituições internacionais de ajuda

⁸⁵ Entrevistas com Manuel Lima Mário, 29 de Julho de 1998; e Alberto Jonasse Sumaila, 30 de Julho de 1998.

⁸⁶ Ver nomeadamente Lundin, 1998, e Artur, 1998.

⁸⁷ Artur, 1998. Entrevista com Marcelino Dingano N'galilo, Arquivo do Património Cultural (ARPAC), 30 de Julho de 1998.

⁸⁸ Lundin, 1998, p.34.

⁸⁹ Artur, 1998.

humanitária, operando à margem ou fora das estruturas do Estado⁹⁰. A condenação das autoridades tradicionais por parte dos novos líderes nacionais levou a que muitos dos líderes tradicionais se aliassem à oposição, que aproveitou a oportunidade para estabelecer as suas próprias estruturas com base na liderança local.

Para este estudo, foi recolhida informação sobre as autoridades tradicionais na província de Cabo Delgado e em Pemba, a capital da província. De acordo com a entrevista concedida por dois régulos, indicados pela sede provincial da Renamo como possíveis entrevistados, o povo Makua tem seis régulos que controlam os vários bairros ou aglomerados nos arredores da cidade⁹¹. As opiniões dos dois régulos entrevistados sobre descentralização e a relação entre os diferentes níveis de governo e autoridade tradicional eram totalmente diferentes. Enquanto que o primeiro criticou o governo por não consultar a comunidade em qualquer que fosse a questão, o outro régulo, pelo contrário, estava satisfeito com o processo de descentralização e acreditava que o estabelecimento de órgãos locais autónomos iria permitir uma maior interação entre o Estado e as autoridades tradicionais. Não obstante, ambos os régulos afirmaram ter autoridade substancial sobre os locais e exigiam reconhecimento por parte do governo.

Se as curtas visitas às comunidades não permitiram tirar mais conclusões, elas revelaram pelo menos a situação marginalizada e de pobreza dos régulos e das suas comunidades em geral. A apenas alguns quilómetros da cidade de Pemba, os bairros são uma realidade em si, desligada de quaisquer serviços municipais. Embora seja difícil avaliar a posição dos régulos nas suas comunidades, parece não existir qualquer outra autoridade a esse nível. Conforme observado por Artur e Weimer, ao excluir da reforma administrativa formas africanas de governo e liderança, o Estado moçambicano moderno e a administração continuam a distanciar-se e a permanecer como uma realidade alheia à grande maioria da população⁹². Isto é visível na forma como o papel dos líderes tradicionais é re-direccionado e limitado no âmbito da reforma da descentralização pela lei 2/97. É opinião mais ou menos generalizada, tal como afirmava um funcionário do Estado, que o poder dos líderes tradicionais é essencialmente conservador, na medida em que têm poder social para impedir que as coisas aconteçam, mas não têm saber nem capacidade para iniciar ideias⁹³. No entanto, na ausência de qualquer outra autoridade, os líderes tradicionais são importantes como representantes orgânicos da comunidade social e deverão ser integrados em qualquer reforma que vise uma maior participação da comunidade.

O Papel das ONGs Locais e Internacionais

Na ausência ou fraqueza da representação do Estado, ONGs locais e internacionais preencheram o vazio de poder em muitas comunidades, como uma forma de ‘descentralização por defeito’⁹⁴. As ONGs tomaram iniciativas do género proporcionar serviços básicos, desenvolver infra-estruturas como água e saneamento, preencher vazios em matéria de educação, saúde, assistência social e conservação do meio ambiente. Cada vez mais frustrada com a ineficiência das estruturas do Estado, a

⁹⁰ Artur, 1998, p.4.

⁹¹ Cerca de 60% da população de Pemba é de origem Makua. O outro grande grupo étnico é o Makonde (25%), a maioria dos quais reside na parte mais a norte da província de Cabo Delgado. Os restantes 15% incluem vários pequenos grupos étnicos. Várias das pessoas entrevistadas indicaram que existe uma competição histórica entre os Makonde e os Makua. As opiniões dos entrevistados sobre a gravidade do conflito varia grandemente. Os Makonde, muitos dos quais combateram na guerra de libertação, são um eleitorado importante para a Frelimo. Por outro lado, os Makua, que possuíam uma chefia centralizada, eram mais facilmente usados como régulos durante o governo colonial. Entrevistas com Mário Alberto Intetepe, Director da Cultura, Juventude e Desportos da província de Cabo Delgado, 31 de Julho de 1998; Marcelino Dingano N’galilo, Arquivo do Património Cultural (ARPAC), 30 de Julho de 1998; Régulo Piri-Piri, Bairro Gingone, 30 de Julho de 1998; Régulo Ngoni, Bairro Mahate, 30 de Julho de 1998.

⁹² Artur, 1998, pp.24-25.

⁹³ Um exemplo ilustrativo é a mobilização para as eleições locais. Enquanto que o primeiro régulo entrevistado afirmou ter impedido a sua população de votar, o segundo afirmou que apesar da sua mobilização a comunidade não quis votar.

⁹⁴ A LINK, fórum das ONGs locais e internacionais a operar em Moçambique, apresenta uma lista de mais de 500 ONGs presentes no país. LINK, 1998.

comunidade dadora começou a envolver-se mais no apoio à sociedade civil moçambicana que, apesar de ainda frágil, está em constante crescimento. Existem grandes diferenças entre as ONGs e outras organizações relativamente ao tamanho, âmbito de actividade, função, origem, autenticidade e recursos⁹⁵.

Os recursos de algumas das ONGs locais e da maioria das ONGs internacionais excedem os recursos de muitos municípios, o que lhes confere grande respeito e autonomia junto das comunidades. Algumas ONGs desenvolveram uma relação eficaz com as comunidades onde estão baseadas e trabalham de acordo com métodos participativos. Outras estão mais orientadas para a prestação de serviços técnicos e operações de emergência no sector social. Nos últimos anos, a sociedade civil também se tornou activa na defesa e pressão para a adopção de determinadas políticas, especialmente na capital. Mas as ONGs também têm estado sujeitas a processos centralizados de tomada de decisões e têm dificuldades em trabalhar com níveis locais da administração. A experiência de uma ONG internacional em Cabo Delgado indica que a intervenção do governo central nos projectos provinciais tem sido um factor de perturbação, especialmente no passado, mas que a prática do controle central está a mudar ainda que lentamente. Ao nível local, persiste a hegemonia dos administradores distritais nomeados pela administração central. É difícil iniciar uma actividade sem a interferência do administrador, que muitas vezes procura obter benefícios pessoais e/ou políticos⁹⁶. Muitos representantes de ONGs baseadas em Maputo apontaram a necessidade de as ONGs desenvolverem, ao nível local, o seu saber e técnicas de intervenção e pressão com vista a melhorar a sua capacidade para participar, seguir e desenvolver o processo de tomada de decisão local⁹⁷.

Relacionado com este facto, crê-se que a verdadeira descentralização do poder exige uma mudança fundamental na cultura administrativa, tanto aos níveis central como local, bem como o desenvolvimento de atitudes mais participativas. Ainda existe uma cultura de comando, evidenciada pelo poder todo-poderoso a todos os níveis dos representantes do partido/Estado nomeados pelas estruturas centrais. Derivando quer da tradição africana como do legado do Estado de partido único, a cultura hierárquica (do topo para a base) não é conducente a uma maior participação comunitária⁹⁸. Criou-se uma mentalidade de dependência em que o local espera que o bem-estar e o desenvolvimento lhe sejam proporcionados pelo centro, sem o envolvimento activo das populações interessadas. Quebrar esta dependência é uma das principais condições para uma verdadeira reforma democrática⁹⁹.

Divisão de Tarefas e Mandatos Entre os Diferentes Níveis da Administração

A criação de novas autoridades locais autónomas nalgumas zonas de Moçambique complicou ainda mais o sistema político e administrativo nacional. Actualmente, a administração territorial oficial possui três níveis: i) governos provinciais com governadores nomeados pelo Presidente; ii) autoridades distritais nomeadas nas zonas rurais; e iii) autoridades locais (presidente do município, conselho e assembleia municipais) nas zonas urbanas e chefes de posto nomeados nos chamados postos administrativos¹⁰⁰. Nas autarquias, as autoridades distritais e os órgãos locais autónomos coabitam sem que haja uma clara definição dos respectivos mandatos e hierarquia. Coexistem quatro estruturas diferentes de governação: primeiro, o aparelho central do Estado, hiper-centralizado, altamente burocrático e tecnocrático, com demasiados funcionários, e os leais governos provinciais por ele

⁹⁵ Sogge, 1997.

⁹⁶ Entrevistas com Rudolf Gsell (HELVETAS), 29 de Julho de 1998, e Alberto Jonasse Sumaila (HELVETAS), 30 de Julho de 1998.

⁹⁷ Entre outros, Graham Saul (OXFAM-UK), 22 de Julho de 1998.

⁹⁸ Entrevistas com João Alfai (Frelimo), Cabo Delgado, 27 de Julho de 1998; Oscar Limbombo, Pemba, 29 de Julho de 1998; José Fernando Tafula, Chimoio, 24 de Julho de 1998; Alberto Jonasse Sumaila (ex-Frelimo), Pemba, 30 de Julho de 1998.

⁹⁹ Entrevista com Ismael Ussemane (UNAC), 3 de Agosto de 1998.

¹⁰⁰ Artur, 1998, pp.3-4.

nomeados; segundo, os órgãos locais do Estado (administração distrital e estruturas administrativas hierarquicamente abaixo desta), fracos, ineficientes e sem legitimidade; terceiro, os recém-criados municípios autónomos de auto-governança; e quarto, as formas africanas de governo e organização social, na sua maioria fora ou à margem do Estado¹⁰¹. Especialmente nas províncias, existe pouca informação relativamente aos mandatos dos diferentes níveis de governo e às tarefas que as autoridades locais deverão desempenhar¹⁰². Outro problema é a coabitação de administradores distritais e autarquias, sendo pouco claro qual deles exercerá autoridade superior. Importa ainda lembrar que a devolução de poder das autoridades centrais para as locais só ocorre nalgumas zonas do país, o que torna a situação ainda mais complicada. A maior parte das zonas rurais ainda é directamente administrada a partir das estruturas centrais da administração. Ainda que haja um conhecimento razoável sobre os novos órgãos locais entre os habitantes das novas áreas administrativas¹⁰³, tal não significa que os municípios atribuam grande importância aos novos órgãos locais e os considerem como 'órgãos vivos'¹⁰⁴.

Também existe ao nível provincial uma concorrência de lealdades entre os directores provinciais dos respectivos Ministérios sectoriais e seus superiores hierárquicos, por um lado, e o governador e os interesses provinciais por outro. É provável que em caso de conflito de interesses e disputa de autoridade, os funcionários civis de uma determinada direcção tendam a aceitar antes de mais ordens superiores do respectivo Ministério de tutela. Mais uma vez se evidencia a dependência dos líderes locais e provinciais face às estruturas centrais do partido e ao aparelho do Estado. Todos os funcionários são e continuarão a ser empregados do Estado, mesmo se as suas tarefas são transferidas para a autarquia local. O nível salarial dos funcionários civis locais terá também impacto na sua motivação e, mais importante ainda, na luta contra a corrupção a todos os níveis da função pública. Nesse sentido, a reforma da função pública é essencial.

O programa de descentralização do governo a nível sectorial visa a redefinição das tarefas e responsabilidades, finanças e procedimentos de trabalho em relação aos novos órgãos municipais. Constitucionalmente, os níveis central/provincial têm a obrigação de seguir e apoiar as autoridades locais. Apenas podem intervir se estas violarem claramente a lei. Os respectivos Ministérios devem igualmente apoiar as novas autoridades na definição das tarefas que poderão ou não ser transferidas para os órgãos locais. Pretende-se, por exemplo, descentralizar a gestão das escolas primárias, mas o curriculum e formação dos professores continuarão a ser de âmbito nacional. Há ainda muito por negociar e planear e não é provável que a discussão seja fácil. Serão muitas e conflituosas as pressões de todos os lados, central, provincial e local. Alguns funcionários a nível central pretendem manter o poder nas suas mãos, enquanto outros querem delegar tantas funções e custos quanto possível para níveis locais da administração. Algumas autoridades locais gostariam de ter mais autonomia, mas hesitam em assumir tarefas que deverão ser financiadas localmente. Alguns estão pouco capacitados para assumir quaisquer tarefas, pelo que só o farão de forma gradual. É o caso das dez autarquias que não herdaram estruturas municipais e que as deverão criar.

Será interessante ver qual o impacto que terão os candidatos independentes eleitos na promoção do poder local. Conforme referido por dois vereadores independentes em Maputo e na Beira, o resultado mais positivo até agora foi o facto de os vereadores independentes terem obtido os meios jurídicos e institucionais para exigir uma maior responsabilização e transparência em matéria de questões municipais. Estão melhor capacitados para criticar e exigir, porque conquistaram os seus lugares com o apoio local e na independência do aparelho do partido no poder¹⁰⁵.

¹⁰¹ Ibidem, p.24.

¹⁰² Entrevista com Rodrigues Miguel (PROGRESSO), Pemba, 29 de Julho de 1998. O mesmo foi expresso por muitos outros nomeadamente representantes de ONGs, funcionários civis e jornalistas.

¹⁰³ Weimer, 1998b, p.13.

¹⁰⁴ Entrevista com Roeland Van De Geer, Embaixador da Holanda, 21 de Julho de 1998.

¹⁰⁵ Comunicação pessoal. Maputo.

Recursos Base das Autarquias: Financeiros, Materiais e Humanos

Um dos problemas mais graves das novas autarquias é a falta de capacidade humana, material e financeira, o que dificulta seriamente o desenvolvimento local e acaba por se tornar num círculo vicioso. As novas autoridades locais deverão mobilizar recursos locais com vista a desenvolverem as suas capacidades para promover o desenvolvimento local. Todavia, sem os conhecimentos técnicos necessários, capacidade administrativa e recursos humanos qualificados, a sua capacidade de gerar rendimentos e promover o desenvolvimento económico local é muito fraca. Na tentativa de resolver este problema, o governo central aprovou uma lei sobre os subsídios governamentais destinados às autoridades locais. O chamado 'fundo de compensação' deverá ser de 1,5 a 3% do total de receitas anuais do Estado e será transferido para cada uma das autarquias locais de acordo com uma fórmula baseada em quatro critérios: área, população, nível de desenvolvimento e sucesso na colecta de impostos locais. O governo anunciou recentemente que irá atribuir 40 mil milhões de Meticais (cerca de 3,3 milhões de dólares americanos) para o funcionamento das novas autarquias locais. O montante equivale a 0,75% das receitas do Estado previstas para os últimos seis meses de 1998¹⁰⁶. Além disso, criaram-se várias outras formas de financiamento local. A fonte mais importante de receitas locais será o imposto pessoal autárquico que as autoridades locais estão autorizadas a cobrar. As autarquias locais podem igualmente gerar rendimentos a partir de taxas e tarifas sobre serviços e licenças, ou seja, através da tributação da actividade económica nas suas respectivas áreas¹⁰⁷. Algumas receitas de impostos nacionais serão também transferidas para os conselhos locais, nomeadamente as provenientes de impostos sobre o turismo (das quais 30% serão transferidas para as autarquias), veículos e propriedade.

É contudo provável que a realidade seja menos promissora. Actualmente, estima-se que a capacidade de angariação de receitas por parte do governo central seja muito baixa. Apesar do fim da guerra e de um período de maior estabilidade e crescimento económico, as receitas fiscais em percentagem do PIB entre 1994-96 foram inferiores às receitas de anteriores períodos trienais, excepto para o período de 1985-87. Apesar da melhoria na colecta de receitas em 1997 para cerca de 20,4% do PIB, esta permaneceu ainda ligeiramente abaixo da média dos treze anos anteriores¹⁰⁸. O orçamento do governo para 1998 mostra ainda uma outra preocupação: a receita proveniente das províncias é de apenas 154 mil milhões de Meticais (13 milhões de dólares americanos), correspondendo a apenas 3% do total de receitas do Estado que se elevam a 5 479 mil milhões de Meticais (456 milhões de dólares americanos) para os últimos seis meses de 1998. Das receitas provinciais, só a cidade de Maputo cobra 92 mil milhões de Meticais, ou seja, quase 60% do total das receitas provinciais. Por outras palavras, quase todas as receitas são actualmente cobradas pelo governo central e, até ao momento, as províncias para além da capital não têm nem autoridade, nem capacidade para gerar receitas. Além disso, a actividade económica e industrial está concentrada na capital e nos poucos grandes centros urbanos existentes no país (como a Beira, o Porto de Nacala e Chimoio), ficando as outras áreas dependentes dos subsídios do governo.

A documentação disponível sobre a situação económica dos dois municípios considerados neste estudo não fornece muita informação sobre as finanças locais. Nos casos de Pemba e Chimoio, 60% do rendimento municipal é gerado por serviços, o que parece ser a tendência comum para todos os municípios. Para além destas receitas, Chimoio recebe do governo provincial apenas um terço do seu rendimento sob a forma de subsídio, enquanto que Pemba recebe apenas 10%. Por outro lado, Pemba recebe rendimento de um plano de habitação do governo que equivale a aproximadamente 20% da receita total do município. O subsídio provincial para Chimoio diminuiu gradualmente (era de 46% em 1994), enquanto que o rendimento total triplicou. É grande o optimismo quanto à viabilidade de ambos os municípios para desenvolver e aumentar as receitas locais. Só em Pemba é que estavam disponíveis dados sobre as despesas correntes, distribuídas do seguinte modo: 57,5% em despesas de pessoal,

¹⁰⁶ Agência de Informação de Moçambique, *AIM reports*, no. 141, 25 de Agosto de 1998.

¹⁰⁷ *Mozambique Peace Process Bulletin*, no. 18, Junho de 1997.

¹⁰⁸ Weeks, 1998, p.24.

19,5% em administração e funções, 3,5% em manutenção da propriedade e 19,5% noutras despesas¹⁰⁹. Até agora e de acordo com estes dados, todo o investimento nos sectores sociais – saúde, educação, cuidado infantil e materno, assistência aos idosos e aos deficientes, ou seja, no alívio à pobreza e desenvolvimento de recursos humanos – tem sido distribuído pelos órgãos centrais. Se os municípios deverão assumir a responsabilidade dessas funções, terá que lhes ser dada verdadeira autonomia e capacidade para aumentarem substancialmente as suas receitas ou receberem uma maior percentagem de fundos provinciais e centrais.

Por outro lado, a criação de um novo conjunto de instituições públicas que deverão ser subsidiadas por fundos públicos vai contra as recentes políticas macro-económicas de reduzir o sector público, cortar nas despesas públicas e privatizar a prestação de serviços. Aonde é que as novas estruturas municipais irão então buscar financiamento?¹¹⁰ O subsídio do governo está ligado ao desempenho das autarquias na angariação dos seus próprios fundos, o que coloca os municípios em posição desigual. Aqueles com menos capacidade de angariação de fundos receberão menos do que os municípios que consigam gerar mais rendimentos. Sob pressão para reduzir a despesa pública, é previsível que o Estado diminua os subsídios aos municípios quando estes estabelecerem os seus próprios sistemas de angariação de fundos. Ao mesmo tempo, alguns municípios recebem uma parte substancial dos seus fundos da comunidade dadora em apoio da política de descentralização¹¹¹, o que levanta sérias questões à sua sustentabilidade a longo prazo. Se incapazes de gerar financiamento adicional a nível local, conforme os planos do governo, as novas autarquias tornar-se-ão ainda mais dependentes do financiamento do governo e/ou do apoio dos dadores. Por outro lado, a dependência do governo de Moçambique face à ajuda externa é um dilema fundamental de toda a economia nacional. É, pois, da maior importância desenvolver a capacidade administrativa e humana das novas autoridades locais de forma a resolver a questão da dependência e a não criar uma nova dependência ao nível da micro-estrutura.

Espera-se que o sector privado assuma um papel de maior relevo na criação de rendimentos para os municípios e na prestação de serviços. De acordo com a nova lei, as autarquias têm o direito de contratar outros para a prestação de serviços públicos, ainda que não o devam fazer. A privatização de recursos económicos e da produção tem sido um dos princípios orientadores do novo governo. O processo de privatizações tem vindo a acelerar; nos últimos 10 anos (1987-97), o governo vendeu 676 empresas, a maioria das quais entre 1993 e 1995. A privatização tem sido um sucesso para a maioria dos sectores industriais: pesca, transportes, carvão, madeira, construção e seguros¹¹², o que levou a uma situação em que empresas cada vez mais produtivas economicamente estão fora do controle público. O quadro legal e institucional para as companhias privadas numa economia em transição como a de Moçambique permite que estas operem quase sem controle público. Será particularmente difícil para os municípios pobres, com falta de capacidade técnica económica e jurídica, definir e implementar um sistema adequado de tributação e tarifas para as companhias privadas que operem no seu território; ser-lhes-á também mais difícil impor códigos e sanções aos agentes privados. Se não se conseguir controlar o actual nível de corrupção, será impossível a responsabilização destes agentes. Integrar o sector privado no esforço de melhoria das infra-estruturas locais, com base no princípio do benefício mútuo, é um verdadeiro desafio para as novas autoridades locais. As primeiras tarefas dos órgãos locais incluem a elaboração de planos para a expansão de serviços, como água e energia eléctrica, e a negociação de acordos com as respectivas companhias. O governo espera que o sector privado contribua para o desenvolvimento municipal, embora neste momento tenha muito pouco para oferecer em troca¹¹³. Foi também proposto um conjunto de incentivos de forma a atrair companhias e

¹⁰⁹ Estes dados, fornecidos pelo governo moçambicano na preparação das eleições autárquicas, devem ser vistos com algum cepticismo relativamente à sua disponibilidade e interpretação. *Folhas Informativas dos 33 Municípios*, 1998.

¹¹⁰ Questão referida por um funcionário da Comissão Europeia a trabalhar em Moçambique.

¹¹¹ Por exemplo, grande parte do orçamento municipal do Porto de Nacala tem sido financiado nos últimos anos por um projecto do Governo Finlandês. O conselho municipal continua a procurar formas e meios de gerar fundos locais, porque o apoio dos dadores terminará em 1999. O município de Nacala tem para esse efeito o apoio de especialistas estrangeiros, o que não é o caso de muitos outros municípios com uma capacidade mais fraca para desenvolver actividades geradoras de rendimento. Entrevista com Jarmo Kuuttila, Embaixada da Finlândia, 17 de Julho de 1998.

¹¹² Sogge, 1997, p.10.

¹¹³ *Mozambique Peace Process Bulletin*, no. 18, Julho de 1997.

investidores a estabelecerem-se em regiões e municípios remotos, como Cabo Delgado e Pemba¹¹⁴.

Não é nenhum segredo que a infra-estrutura física em muitas partes do país está muito ou quase completamente destruída, devido à guerra e à falta de manutenção e construção. Nalgumas localidades, as novas autoridades locais praticamente não dispõem de um local de reunião, muito menos de escritórios e equipamento para operar de forma eficiente. Esta falta de condições básicas deverá ser resolvida com a ajuda do governo central, da comunidade local e dos dadores.

Igualmente urgente é a falta de pessoal qualificado e de técnicos nos novos municípios, especialmente nos mais pequenos e mais remotos. Este problema foi salientado em quase todas as entrevistas. Já antes foi mencionado que Moçambique tem poucos funcionários civis qualificados. A deterioração das condições na função pública – salários extremamente baixos e fracas infra-estruturas de trabalho – fizeram com que muito do pessoal melhor qualificado procurasse empregos mais lucrativos no sector privado, como empresários ou consultores, e nas organizações dadoras internacionais. Os municípios remotos, oferecendo condições de vida modestas e fracas oportunidades de carreira profissional, não podem competir com Maputo e outras capitais industriais pela aquisição de funcionários qualificados. É cada vez maior o receio de que as autarquias não terão capacidade para assumir as tarefas que lhes são delegadas nem para fazer uso da autonomia concedida aos novos órgãos locais devido à falta de recursos humanos. Deverá ser adoptada uma reforma abrangente da função pública, com o objectivo de melhorar cada vez mais as condições de trabalho, as oportunidades de carreira bem como o quadro salarial e outros incentivos. As necessidades de formação dos titulares de cargos políticos, dos novos membros das assembleias e conselhos municipais, deverão também ser tidas em consideração e integradas nos programas de formação e capacitação dos funcionários públicos locais. Deveriam ser estudados incentivos especiais para assegurar a mobilização de força de trabalho também para os municípios mais pobres.

A Mulher na Estrutura Local

É relevante o facto de que das 24 entrevistas a funcionários públicos, políticos, representantes de ONGs e outras pessoas relevantes que se dedicam a questões relacionadas com a descentralização ou o alívio à pobreza nos dois municípios estudados, apenas uma entrevista foi com uma mulher¹¹⁵. Em Maputo, a situação é ligeiramente melhor¹¹⁶. Sem entrar numa discussão sobre o papel e a posição da mulher na sociedade moçambicana, e sem querer minimizar a importância das organizações de mulheres criadas nos últimos anos em Moçambique para abordar as questões de género¹¹⁷, a ausência de mulheres na vida pública é aqui apenas referida de modo muito breve. Deveria também ser dada uma atenção especial à integração das mulheres nas estruturas de poder local, encorajando-as a participarem na política.

É difícil identificar as possibilidades das novas autoridades locais em matéria de alívio à pobreza, porque as suas tarefas, mandatos e responsabilidades estão muito dependentes de recursos que ainda não existem. Outro problema é a relação entre os diferentes níveis da administração. A marginalização de grupos de poder local, tais como partidos da oposição e sociedade civil, são uma falha grave na concepção dos órgãos locais e diminui a sua capacidade para abordar problemas sociais e económicos locais. A divisão cada vez maior entre as elites políticas locais e centrais no seio da Frelimo poderá levar a uma séria marginalização e perda da sua base popular. O governo deveria atribuir especial atenção à forte desigualdade entre municípios e orientar os seus recursos e programas para os mais desfavorecidos.

¹¹⁴ Entrevista com Manuel Rodrigues Alberto, Pemba, 28 de Julho de 1998.

¹¹⁵ Filament Nachake, Primeira Secretária da OMM (Organização da Mulher Moçambicana) na província de Cabo Delgado, um órgão afiliado à Frelimo.

¹¹⁶ O Director da UAP, o Director da UFICS, a Representante do Grupo da Dívida são todas mulheres.

¹¹⁷ Por exemplo, as mulheres envolvidas na actividade política criaram uma rede de contacto comum, o Fórum Mulher, de forma a promover a igualdade e a participação da mulher na vida pública.

O Papel dos Dadores na Descentralização e Alívio à pobreza

O papel dos dadores tem sido de extrema importância nos últimos 10 anos em todos os níveis e sectores da sociedade moçambicana. É difícil pôr fim à dependência e aumentar a apropriação e responsabilização local na formulação de políticas. Do mesmo modo, o processo de descentralização reflecte, pelo menos em parte, o ponto de vista das instituições de ajuda externa e o seu sistema de valores.

Conforme anteriormente referido neste estudo, a comunidade dadora em Moçambique teve uma influência significativa no processo político de descentralização. Do mesmo modo, o seu apoio financeiro para a realização das eleições e para a elaboração e implementação do PROL tem sido substancial. Esta parte do texto refere algumas das acções concretas da comunidade dadora para a promoção da descentralização e reforço das comunidades locais.

O Banco Mundial teve um papel fundamental na negociação e elaboração do PROL, lançado em princípios dos anos 90. Ligado aos programas de ajustamento macro-económico, o PROL está centrado no quadro legal, institucional e fiscal do governo local, de forma a criar uma estrutura adequada para a auto-suficiência e responsabilização das autoridades locais. Está a ser implementado a título experimental em cinco zonas urbanas (Maputo, Beira, Pemba, Quelimane e Nampula). O projecto financia assistência técnica, formação, estudos e criação de um quadro de políticas adequadas para o investimento no sector urbano. Prepara planos de investimento urbano e coordena as actividades de outros dadores e ONGs no sector do governo local¹¹⁸. O projecto está a ser implementado pelo MAE e a sua Direcção Nacional para a Administração Local. O Banco Mundial está também a gerir projectos ditos de capacitação de recursos humanos e de capacitação do sector público/legal, de forma a fortalecer a capacidade da função pública, nomeadamente para prestar serviços públicos¹¹⁹. O PROL também é apoiado pela agência de desenvolvimento alemã (GTZ), que destacou um conselheiro para o MAE no âmbito do seu Programa sobre Democracia e Descentralização (PDD).

Outros dadores envolvidos no apoio financeiro e em recursos humanos para a formulação da política de descentralização incluem a Suécia, a Holanda, a Finlândia e a Noruega. A Suécia está a apoiar o estabelecimento da administração local em seis distritos rurais (Boane, Búzi, Angónia, Monapo, Lichinga e Mocímboa da Praia). A Holanda está a concentrar os seus esforços no apoio à província de Nampula e aos seus distritos e autoridades municipais. A Noruega está presente em Cabo Delgado, onde apoia a criação de infra-estruturas físicas e administrativas locais. A Finlândia, para além do apoio ao município de Nacala na conservação do meio ambiente e em programas de capacitação, reforçou também a componente de capacitação do seu programa de saúde em Manica. As organizações multilaterais envolvidas em programas de descentralização incluem o PNUD, bem como várias ONGs, muitas das quais se aperceberam da necessidade de aumentar a capacidade administrativa e humana das comunidades com quem trabalham. Conforme já referido, as ONGs apoiam quer a sociedade civil quer as autoridades locais, especialmente na formação, defesa de políticas e desenvolvimento de práticas participativas.

Todos os dadores entrevistados indicaram que os novos órgãos locais autónomos podem dar uma contribuição significativa para o desenvolvimento socio-económico e o alívio à pobreza, desde que haja uma verdadeira descentralização de poder e mandatos claramente definidos. Isto explica tanto o seu entusiasmo inicial como a posterior decepção com a evolução do processo de descentralização. Originalmente intencionados a apoiar as novas autoridades locais, os dadores parecem agora optar por manter a sua velha prática de gerir projectos isolados com um envolvimento limitado das estruturas locais.

¹¹⁸ *Briefing Book*, 1998, p.4.

¹¹⁹ *Ibidem*, p.2.

A USAID tem estado activamente envolvida no apoio à descentralização e ao desenvolvimento da democracia local. O seu programa LEGA (*Local Empowerment in Governance Activity*) visa promover a capacidade das comunidades locais para a identificação e satisfação das suas necessidades. A USAID decidiu deliberadamente não canalizar os recursos financeiros para esta actividade através do governo de Moçambique e, em vez disso, promover actividades em dois distritos e três municípios da província da Zambézia. O processo de definição da política de descentralização tem sido essencialmente centralizado (do topo para a base) e influenciado pelos dadores, com pouco envolvimento dos cidadãos¹²⁰.

Após o grande atraso na realização das eleições municipais, mais ou menos indirectamente causado pela comunidade dadora, os dadores estão agora sob pressão para manter o processo em andamento e assegurar que as eleições gerais de 1999 terão lugar conforme planeado¹²¹. Os dadores seleccionaram a questão do “fortalecimento da democracia sustentável” como o tema da reunião do Grupo Consultivo, realizado em Setembro de 1998 em Maputo. O tema estava mais associado às questões de boa governação e alívio à pobreza do que propriamente ao processo democrático¹²². Porém, nessa reunião, o Ministro da Administração Estatal, Alfredo Gamito, apresentou uma agenda sobre o pacote da reforma pública assente em três pilares, que foi adoptado pelos dadores. Um dos pilares inclui e implica a desconcentração e a municipalização. Parece, pois, que após uma certa decepção quanto ao andamento da descentralização, os dadores estão mais uma vez envolvidos no apoio à continuação do processo.

O alívio à pobreza é um objectivo comum e amplamente acordado da ajuda externa em Moçambique. A tarefa é enorme. Agências dadoras oficiais, organizações das Nações Unidas e outras organizações internacionais têm ao longo destes anos trabalhado para o alívio à pobreza e a melhoria do desenvolvimento humano em Moçambique. A Unidade de Alívio à Pobreza, como muitas outras unidades do aparelho de Estado, está a operar com fundos doados pelo Banco Mundial. Muitos dadores colaboram com o governo provincial facilitando o desenvolvimento e implementação de programas socio-económicos. Um número considerável de dadores atribui directamente à sociedade civil fundos para promover a participação comunitária. É através da crescente participação das comunidades locais na mobilização de recursos que os dadores associam a descentralização ao alívio à pobreza. Um objectivo importante é a maior responsabilização e transparência dos Ministérios responsáveis pelo alívio à pobreza, de forma a assegurar um maior impacto com os recursos existentes.

Um país tão dependente da ajuda externa como Moçambique está muito sujeito à influência directa ou indirecta das agências de ajuda externa e respectivos governos. O recuo no processo de descentralização democrática através da limitação da autonomia das autoridades locais, levou à retirada parcial dos dadores e acentuou a tendência das agências de ajuda externa para manter projectos isolados em vez de apoiar os novos órgãos de governo local. A ligação da comunidade dadora com o alívio à pobreza tem impacto nas estratégias governamentais que tendem a ver o alívio à pobreza meramente como uma melhor e mais efectiva gestão dos recursos existentes.

¹²⁰ Entrevista com Sérgio Gusman (USAID), 3 de Agosto de 1998.

¹²¹ As eleições presidenciais e legislativas tiveram efectivamente lugar a 3 e 4 de Dezembro de 1999. Ver nota 34.

¹²² AWEPA, *Mozambique Peace Process Bulletin*, no. 21, 21 de Julho de 1998.

Referências Bibliográficas e Outras Fontes

Abrahamsson, H. e Nilsson, A. (1997). *The Washington Consensus and Mozambique*. Goteborg: Chalmers Reporcentral.

“Actividades de Mecanismos Participativos na Governação Local (LEGA)”. (1998). *Information Sheet*, USAID.

Alexander, J. (1997). ‘The Local State in Post-War Mozambique: Political Practice and Ideas about Authority’, in *Africa* 67 (1).

Alves, A.T. e Cossa, B.R. (1998). *Guia das Autarquias Locais*. República de Moçambique. Ministério da Administração Estatal. Direcção Nacional de Administração Local. Projecto de Descentralização e Democratização (PDD). Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit (GTZ). Maputo.

Artur, D. R, e Weimer, B. “Decentralisation and Democratisation in Post-War Mozambique. What Role for Traditional African Authority in Local Government Reform?”. Documento não publicado apresentado no 14º Congresso da União Internacional de Ciências Antropológicas e Etnológicas, Williamburg, Virgínia, Estados Unidos da América, 25 de Julho a 1 de Agosto de 1998.

Braathen, E. “Politics of Decentralisation. The Case of Mozambique”. Relatório Preliminar 1, 27 de Fevereiro de 1998. Projecto de investigação sobre reforma do governo local e participação popular em Moçambique (PRIGOLO).

Briefing Book. A Summary of Projects Financed by the World Bank in Mozambique. Maputo, Fevereiro de 1998.

Chichava, J. e Moiane, E. (1998). *Projecto Moz/93/501 - Support to the Formulation of a National Decentralisation Strategy*. Relatório final e Documento Síntese. Ministério da Administração Estatal. Direcção Nacional da Administração Local.

Cramer, C. e Pontara, N. (1998). “Rural Poverty and Poverty Alleviation in Mozambique: what’s missing from the debate?” in *Journal of Modern African Studies*, 36, 1, pp.101-138.

Estimativas e Perfil da Pobreza em Moçambique. Análise dos Dados do Inquérito Nacional aos Agregados Familiares sobre as Condições de Vida. Instituto Nacional de Estatística. Fevereiro 1996/Abril 1997. Departamento de População e Desenvolvimento Social do Ministério do Plano e Finanças. International Food Policy Research Institute. Faculdade de Agronomia e Engenharia Florestal da UEM. 24 de Junho de 1998. Tabelas de Resultados.

Folhas Informativas dos 33 Municípios. República de Moçambique. Ministério da Administração Estatal. Abril de 1998.

Governo de Moçambique. *The Poverty Reduction Strategies for Mozambique*. Ministério do Plano e Finanças, Unidade de Alívio à Pobreza, Abril de 1996.

Guambe, J. M. E. (1998). “Historical Evolution of Decentralisation in Mozambique” in *Decentralisation and Municipal Administration: Description and Development of Ideas on Some African and European Models*. Moçambique: Fundação Friedrich Ebert.

Hanlon, J. (1997). *Guia Básico Sobre as Autarquias Locais*. Maputo: Ministério da Administração Estatal e AWEPA.

Hanlon, J. “Personal View: Teaching by Example” in *Mozambique Peace Process Bulletin*, AWEPA. No. 21, 21 de Julho de 1998.

LINK. (1998). *Directório Simples*. Maputo.

Lundin, I. B. (1992). “Decentralisering av Regeringsstrukturen i Moçambique” in *Bistånd under Omprövning. Översyn av det Svenska Utvecklingssamarbetet med Moçambique*. Stockholm: Statens Offentliga Utredning (SOU) and utrikesdepartetet. 1992:124.

- Lundin, I. B. (1998). "Traditional Authority in Mozambique", in *Decentralisation and Municipal Administration. Description and Development of Ideas on some African and European Models*. Moçambique: Fundação Friedrich Ebert.
- Manor, J. "The Promise and Limitations of Decentralisation". Texto apresentado na Consulta Técnica sobre Descentralização realizada em Rome, de 16 a 18 de Dezembro de 1997. FAO, Banco Mundial, Swiss Agency for Development Consultation.
- Marrule, H.F. "Land-poor in a 'Land-Abundant' Setting: Unravelling a paradox in Mozambique". Ministério da Agricultura e Pesca, Direcção Nacional de Economia Agrária. M.Sc. Plan B Paper. Michigan State University. Department of Agricultural Economics. Abril de 1998.
- Mawhood, P. (1993). *Local Government in the Third World*, Africa Institute of South Africa.
- Mazula, B. (ed.). (1996). *Mozambique: Elections, Democracy and Development*. Maputo: Inter-Africa Group.
- Ministério do Plano e Finanças. (1998). Direcção Nacional do Plano e Orçamento. *Programa de Planificação Descentralizada. Estratégia e Plano de Actividades*. Maputo.
- Ministério do Plano e Finanças. (1996). Unidade de Alívio à Pobreza. *Mozambique: Rural Poverty Profile*. Maputo.
- Paulo, I. N. "Editorial", *Voz de Pemba* (jornal local). Ano II, semanal, edição 36, 4 de Julho de 1998.
- República de Moçambique. (1995). *The Poverty Reduction Strategy for Mozambique*. Ministério do Plano e Finanças, Unidade de Alívio à Pobreza.
- República de Moçambique. Ministério da Administração Estatal. *Orientações para a planificação distrital*.
- República de Moçambique. (1998). *Pacote Autárquico*, Brochura I e II. Ministério da Administração Estatal. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.
- Simpson, M. (1993). "Foreign and Domestic Factors in the Transformation of Frelimo" in *Journal of Modern African Studies*. 31, 2(1993), pp. 309-337.
- Sogge, D. (1997). "Descentralização" in Sogge, D. (Ed.) *Moçambique, Perspectivas sobre a ajuda e o sector civil*. Netherlands: Demeenschappelik Overleg Medefinanciering (GOM).
- Summary of the Technical Consultation on Decentralisation*, Rome, 16 a 18 de Dezembro de 1997. FAO, Banco Mundial, Swiss Agency for Development Consultation.
- UNDP. (1997). *Human Development Report*. Mozambique.
- Ugaz, C. (1997). *Decentralisation and the Provision and Financing of Social Services: Concepts and Issues*. WIDER, Working Papers. No. 130.
- Weeks, J. e Cramer, C. (1998). *Background Paper for the Human Development Report for Mozambique. 1998*, Londres: SOAS.
- Weimer, B. e Fandrych, S. (1997). "Die Verwaltungsreform in Mozambik - ein Beitrag zu Frieden und Demokratie?" in *Africa Spectrum*. 32, 2:117-150.
- Weimer, B. e Fandrych, S. (1998a). *Administrative Reform and Local Government Elections in Mozambique: Democratic Decentralisation with Obstacles*. Documento não publicado.
- Weimer, B. (1998b). *Abstaining from the 1998 Local Government Elections in Mozambique: Some Hypotheses*. Texto de discussão, Maputo.
- Wunsch, J. e Olowu, D. (eds.) (1990). *The Failure of the Centralised State: Institutions and Self-Governance in Africa*. Boulder, Colorado: Westview Press.

AIM Reports, Agência de Informação Moçambicana, no. 141, 25 de Agosto de 1998.
Mediafax, Maputo, vários números de 1998.
Metical, Maputo, vários números de 1998.
Mozambique Peace Process Bulletin, AWEPA, nos. 18 e 21, respectivamente Julho de 1997 e 21 de Julho de 1998.
Notícias, Maputo, vários números de 1998.

Lista das Pessoas Entrevistadas

Yusuf Adam, Universidade Eduardo Mondlane, Maputo, 3 de Agosto de 1998.
Manuel Rodrigues Alberto, Direcção de Apoio e Controlo, MAE, Pemba, 28 de Julho de 1998.
João Alfai, Frelimo, Cabo Delgado, 27 de Julho de 1998.
Mateus Lucas António, Renamo, Chimoio, 24 de Julho de 1998.
Lúcia van den Bergh, AWEPA, Moçambique, 20 de Julho de 1998.
Carlos Cardoso, editor do jornal *Metical* e candidato do grupo Juntos pela Cidade, uma associação de residentes, Maputo, 23 de Julho de 1998.
Segundinho Manuel Cinquenta, Renamo, Pemba, 29 de Julho de 1998.
Júlio Garrido, Delegação da Comissão Europeia em Moçambique, 20 de Julho de 1998.
Roeland van de Geer, Embaixador da Holanda em Moçambique aquando da realização do trabalho de campo, 21 de Julho de 1998.
Vitória Ginja, Unidade de Alívio à Pobreza, Ministério do Plano e Finanças, Moçambique, 3 de Agosto de 1998.
Rudolf Gsell, HELVETAS (ONG suíça), Cabo Delgado, 29 de Julho de 1998.
José Guambe, Director Nacional da Administração Local (MAE), 21 de Julho de 1998.
Sérgio Gusman, USAID, 3 de Agosto de 1998.
Mário Alberto Intetepe, Director da Cultura, Juventude e Desportos na Província de Cabo Delgado, 31 de Julho de 1998.
Jarmo Kuuttila, Embaixada da Finlândia, 20 de Julho de 1998.
Óscar Limbombo, jornalista, Pemba, 29 de Julho de 1998.
Iraê Baptista Lundin, 21 de Julho de 1998.
Manuel Lima Mário, candidato independente para o cargo de Presidente do Município, Pemba, 29 de Julho de 1998.
Rodrigues Miguel, PROGRESSO (ONG local), Pemba, 29 de Julho de 1998.
Filament Nachake, Primeira Secretária da OMM na Província de Cabo Delgado e membro da Frelimo, 31 de Julho de 1998.
Marcelino Dingano N'galilo, Arquivo do Património Cultural (ARPAC), Pemba, 30 de Julho de 1998.
Régulo Piri-Piri, Bairro Gingone, Pemba, 30 de Julho de 1998.
Régulo Ngona, Bairro Mahate, Pemba, 30 de Julho de 1998.
Graham Saul, OXFAM – UK (ONG), 22 de Julho de 1998.
Teresinha da Silva, Universidade Eduardo Mondlane, 3 de Agosto de 1998.
Alberto Jonasse Sumaila, HELVETAS, Cabo Delgado, 30 de Julho de 1998.
José Fernando Tafula, Direcção de Apoio e Controlo, MAE, Chimoio, 24 de Julho de 1998.
Ismael Ussemame, União Nacional das Cooperativas (UNAC), Maputo, 3 de Agosto de 1998.
Bernhard Weimer, GTZ-PDD, 4 de Agosto de 1998.