

Reformas de Descentralização e Redução da Pobreza num Contexto de Estado
Neo-patrimonial. Um olhar a partir dos Conselhos Locais e OIIL em
Moçambique

II Conferência do IESE, “Dinâmicas da Pobreza e Padrões de Acumulação em Moçambique”,
Maputo 22 a 23 de Abril de 2009

Salvador Cadete Forquilha

Resumo

Em Moçambique, com a aprovação da Lei dos Órgãos Locais do Estado (Lei 8/2003), as reformas de descentralização administrativa deram origem a uma série de instituições de participação e consulta comunitária (particularmente conselhos locais) visando a integração das populações locais no processo de busca de soluções para o melhoramento das condições de vida a nível local. Além disso, a partir de 2006, o Governo central, anualmente, tem vindo a atribuir aos distritos fundos adicionais destinados ao financiamento de iniciativas locais (OIIL). Partindo de pressupostos teóricos da institucionalização do Estado e baseada num trabalho de campo no distrito de Gorongosa, a comunicação procura analisar a relação entre alguns aspectos das reformas de descentralização administrativa em curso (conselhos locais e o OIIL) e a redução da pobreza, argumentando que o fraco grau de institucionalização do Estado a nível local leva à viciação das reformas, o que diminui a possibilidade do seu impacto no melhoramento das condições de vida a nível local.

Salvador Cadete Froquilha

Doutor em Ciência Política pela Universidade de Bordeaux, França

Oficial de Programa de Governação SDC

Investigador Associado do IESE

Abreviaturas

CDC	Comité de Desenvolvimento Comunitário
GTZ	Cooperação Técnica Alemã
LOLE	Lei dos Órgãos Locais do Estado
MADER	Ministério de Agricultura e Desenvolvimento Rural
MAE	Ministério da Administração Estatal
MPD	Ministério de Planificação e Desenvolvimento
PARPA	Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta
PEDD	Plano Estratégico de Desenvolvimento Distrital
PES	Plano Económico e Social
PESOD	Plano Económico e Social e Orçamento Distrital
PPFD	Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas
PRODER	Programa de Desenvolvimento Rural
OIIL	Orçamento de Investimento de Iniciativa Local
SADD	Sistema de Avaliação de Desempenho do Distrito

Introdução

As reformas de descentralização constituem um dos elementos mais marcantes do processo político dos anos 1990 na África sub-sahariana (Olowu & Wunsch 2004). Com efeito, num contexto de Estado centralizado e, em muitos casos, em crise não só do ponto de vista de regulação política como também de controlo efectivo dos respectivos territórios (Hyden 1980; Migdal 1988; Olowu & Wunsch 1990; Olowu & Wunsch 2004; Chabal & Daloz 1999), elas foram associadas à ideia do reforço do processo de democratização e de uma governação participativa, transparente, capaz de conduzir à redução da pobreza. Integradas, assim, no pacote de “boa governação”, numa abordagem marcadamente normativa, as reformas de descentralização têm vindo a ser promovidas pelas instituições internacionais como factor importante no processo de redução da pobreza – uma ideia reproduzida pelos governos de muitos países africanos – sem, no entanto, tomar devidamente em consideração a natureza e os mecanismos de funcionamento do Estado a nível local.

Em Moçambique, com a aprovação da Lei dos Órgãos Locais do Estado (Lei 8/2003), as reformas de descentralização administrativa deram origem a uma série de instituições de participação e consulta comunitária (conselhos locais) visando a integração das populações locais no processo de busca de soluções para o melhoramento das condições de vida a nível local. Além disso, a partir de 2006, o governo central, anualmente, tem vindo a atribuir aos distritos fundos adicionais destinados ao financiamento de iniciativas locais (Orçamento de Investimento de Iniciativa Local – OIIL).

Se é verdade que a criação dos conselhos locais e a atribuição de fundos aos distritos constituem um aspecto de grande importância no processo das reformas de descentralização, pouca ou quase nenhuma análise tem sido desenvolvida no sentido de captar a pertinência destas reformas para o melhoramento das condições de vida a nível local. Dito de outra forma, pouca análise tem sido feita sobre o contexto em que estas reformas (conselhos locais e OIIL) têm vindo a ser implementadas. Tudo se passa como se a descentralização levasse necessariamente à redução da pobreza, ignorando-se que os efeitos das reformas, em grande medida, são determinados pelas características do contexto sócio-político em que elas ocorrem (Boone 2003). Assim, por exemplo, num contexto de Estado neo-patrimonial, as reformas de descentralização no lugar de “empoderar” os cidadãos locais, elas podem simplesmente reforçar os intermediários do poder a nível local ou os agentes do Estado

(muitas vezes simpatizantes ou membros do partido no poder). É aqui onde esta comunicação se propõe a trazer um contributo para o debate acerca da relação entre reformas de descentralização e redução da pobreza. Nesta comunicação, pobreza refere-se à “impossibilidade por incapacidade , ou por falta de oportunidade de indivíduos, famílias e comunidades de terem acesso a condições mínimas, segundo as normas básicas da sociedade” (PARPA II).

Partindo de pressupostos teóricos da institucionalização do Estado (Médard 1990, 1991; Olowu & Wunsch 1990) e baseada num trabalho de campo efectuado no distrito de Gorongosa, a comunicação procura analisar a relação entre alguns aspectos das reformas de descentralização administrativa em curso (conselhos locais e o OIL) e a redução da pobreza¹, argumentando que o fraco grau de institucionalização do Estado a nível local leva à viciação das reformas, o que diminui a possibilidade do seu impacto no melhoramento das condições de vida a nível local. Trata-se de questionar a abordagem normativa recorrente sobre as reformas de descentralização de modo a sugerir uma abordagem exploratória, profundamente informada pelas dinâmicas do contexto local.

Metodologia

Tal como me referi, a comunicação é baseada no trabalho de campo feito no distrito de Gorongosa, em Julho de 2008 e Fevereiro de 2009. O distrito de Gorongosa localiza-se na zona noroeste da província de Sofala. Com uma superfície de 6.722 km, Gorongosa possui 116.912 habitantes espalhados pelos três postos administrativos, nomeadamente Vila-sede, Nhamazi e Vunduzi. O distrito de Gorongosa faz fronteira com os distritos de Maríngue a Norte, Nhamatanda a Sul, Cheringoma e Muanza a Este e Gondola e Macossa a Oeste.

Porquê Gorongosa? A escolha do terreno deveu-se essencialmente a duas razões: 1ª) o facto de se tratar de um distrito com uma história de participação institucionalizada que data dos finais dos anos 1990, no âmbito de GTZ/PRODER; 2ª) a história política recente do distrito marcada por uma forte presença da Renamo durante a guerra civil² e uma cada vez maior

¹

² É importante referir que até meados dos anos 1980, a base mais importante da RENAMO situava-se na localidade da Casa Banana, posto administrativo do Vunduzi, distrito de Gorongosa.

implantação da Frelimo, particularmente depois das eleições de 2004, facto que torna as clivagens político-partidárias bem presentes a nível do distrito, o que, de alguma maneira, se reflecte no processo de institucionalização dos conselhos locais e na atribuição e uso do OIIL a nível local.

Para analisar o tema da comunicação, procurei privilegiar uma abordagem eminentemente qualitativa, com recurso a entrevistas semi-estruturadas, direccionadas essencialmente a membros da administração local, membros do CLD e CLPA, mutuários do OIIL (pessoas singulares e associações) e membros de partidos políticos. Neste trabalho, a escolha de entrevistas semi-estruturadas, como técnica fundamental de produção de dados, tem a ver com o facto de se tratar de um meio que possibilita captar o saber, as percepções, as representações dos actores locais – um elemento indispensável para a compreensão do social (Olivier de Sardan 1995). Todavia, é importante referir que as entrevistas foram complementadas pela observação e pesquisa bibliográfica. A observação incluiu participação numa sessão extraordinária do conselho local de posto administrativo de Vunduzi e visitas a projectos financiados no âmbito do OIIL, nomeadamente machambas de três associações agrícolas e pessoas singulares, moageira de uma associação de mulheres locais, bancas fixas dedicadas à comercialização de produtos de primeira necessidade e estabelecimento hoteleiro. A pesquisa bibliográfica consistiu na recolha de documentação secundária e primária sobre Estado, descentralização, PESODs, PEDD, conselhos locais e OIIL. A documentação primária foi recolhida principalmente em Maputo, Beira e Gorongosa.

A comunicação baseia-se num caso particular, singular: Gorongosa. Em termos metodológicos, pode-se levantar a seguinte questão: que pertinência teórica podem ter as conclusões tiradas a partir de uma observação, análise de um caso particular? Por outras palavras, em que medida as conclusões da análise do caso de Gorongosa podem trazer um valor acrescentado e, por conseguinte, generalizáveis para a compreensão do processo de descentralização e redução da pobreza em Moçambique? A este propósito, é importante referir que as análises a partir do caso de Gorongosa inscrevem-se numa abordagem de testagem de pressupostos teóricos de institucionalização do Estado, neo-patrimonialismo e sua importância para a compreensão da estruturação dos resultados das reformas de descentralização, num determinado contexto. Neste sentido, a análise de um caso singular pode ser extremamente importante para a compreensão dos processos a nível macrossocial, na medida em que a compreensão da singularidade do caso estudado, analisado, nos remete à

tomada em consideração de uma variedade de outros casos conhecidos, numa perspectiva comparativa. Aliás, tal como Rueschemeyer sublinha, o estudo de um caso singular, não é uma observação singular (Rueschemeyer 2003).

Para desenvolver o argumento central da análise, a comunicação divide-se essencialmente em duas partes: I – Reformas de descentralização em Moçambique: contexto e dinâmicas locais de institucionalização do Estado; II – Influência do Estado neo-patrimonial na estruturação dos efeitos das reformas: o caso dos conselhos locais e do OIIL.

I – Reformas de descentralização em Moçambique: Contexto e dinâmicas locais de institucionalização do Estado

À semelhança do que aconteceu aquando das independências africanas nos anos 1960, o processo de implementação das reformas de descentralização nos finais dos anos 1980 e começos dos anos 1990, parece não ter posto em causa a existência do Estado em África. Com efeito, em muitos casos assumiu-se simplesmente que se estava em presença de um Estado centralizado, distante dos cidadãos e incapaz de prover serviços de qualidade. Neste contexto, pressupunha-se que as reformas de descentralização alargariam a base de participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisões e, por isso mesmo, tornariam o Estado mais próximo dos cidadãos.

Por conseguinte, o processo de implementação das reformas de descentralização parece ter dado pouca atenção à natureza do próprio Estado, objecto de descentralização, ou seja a pergunta de saber se havia realmente “algo a descentralizar”, nunca chegou a ser colocada com a devida profundidade (Le Meur 2003). Tal como Le Meur sublinha ao falar das reformas de descentralização como técnica institucional, provavelmente “o problema não é tanto de descentralizar um Estado centralizado, mas sim de reconstruir sob bases democráticas e descentralizadas um Estado profundamente enfraquecido pela sua dupla herança neo-patrimonial colonial e pós-colonial” (Le Meur 2003: 9). A natureza do Estado pode ser captada através da análise dos mecanismos do seu funcionamento. Para o meu propósito, essa análise passa pela discussão, ainda que sucinta, do próprio conceito de Estado, essencialmente baseado na sociologia weberiana.

Da sociologia weberiana às análises do neo-patrimonialismo

O conceito de Estado é em grande medida tributário das contribuições teóricas da sociologia weberiana. Com efeito, fundando a sua definição de Estado numa concepção teórica que considera a sociedade como um universo marcado por conflitos de interesses e antagonismos, Weber identifica essencialmente dois critérios fundamentais que entram na análise do Estado: administração burocrática e monopólio da violência física legítima (Weber 1971).

Para Weber, a administração burocrática, mais concretamente a direcção administrativa burocrática, constitui o tipo puro da dominação legal-racional, cujas principais características resumem-se nos seguintes aspectos: funcionários que obedecem unicamente às obrigações objectivas das suas funções; a existência de uma hierarquia; competências da função solidamente estabelecidas; predominância do princípio de nomeação dos funcionários segundo uma qualificação profissional; uma retribuição fixa em moeda; a existência de carreiras; a submissão dos funcionários a uma disciplina estrita e homogênea (Weber 1971, p. 226). Baseada em textos jurídicos, a administração burocrática é suposta ser impessoal e formal, facto que inspira confiança aos cidadãos, na medida em que o exercício do poder do Estado torna-se previsível (Braud 1997, p.71). Neste sentido, o fenómeno burocrático está intrínsecamente ligado ao processo de institucionalização que nos remete à existência de funções definidas por regras, normas objectivas. Daí, a ideia de “empresa política [*politischer Anstaltsbetrieb*] de carácter institucional” presente na definição weberiana do Estado.

Relativamente à violência física, Weber considera que o monopólio da violência física legítima é um dos meios, entre outros, de que o Estado se serve para alcançar os seus objectivos (Weber 1971). Na perspectiva weberiana, outros grupos políticos diferentes do Estado também podem fazer uso da violência física. Todavia, à diferença desses outros grupos, o Estado é a única entidade que reclama o uso legítimo da violência física com a finalidade de garantir o cumprimento dos seus regulamentos, facto que exige a existência de uma administração burocrática (Weber 1971).

À perspectiva weberiana, a sociologia política contemporânea, sob influência do modelo eastoniano (Easton 1965), acrescenta a ideia de interacção contínua entre o Estado e o seu meio e sublinha essencialmente três actividades ligadas ao funcionamento do Estado,

nomeadamente a actividade extractiva (recrutamento de meios humanos e cobrança de impostos); actividade dispensadora (capacidade reguladora e capacidade distributiva); actividade responsiva (anticipação e gestão de conflitos) (Braud 2000, pp. 133 – 145).

No entanto, é importante referir que o modelo weberiano acima exposto constitui, na linguagem do próprio Weber, tipo-ideal, uma representação da realidade. O tipo-ideal não existe empiricamente na sua pureza conceptual em nenhuma parte (Weber 1971). Neste sentido, o valor da definição weberiana releva fundamentalmente da sua função metodológica de elucidação da realidade. Por conseguinte, os mecanismos de funcionamento do Estado, na prática, revelam a ideia de coabitação, em menor ou maior grau, de elementos da dominação legal-racional com elementos de outros tipos de dominação. É aqui onde intervem a ideia de institucionalização. Com efeito, uma forte presença de elementos da dominação legal-racional traduz-se numa forte institucionalização do Estado e na consequente previsibilidade dos mecanismos do seu funcionamento, na medida em que a administração burocrática funciona numa lógica formal e impessoal, facto que reforça a distinção entre o público e o privado.

Um fraco grau de institucionalização constitui, assim, um dos principais sinais de crise de funcionamento do Estado, tal como aconteceu, por exemplo, em muitos países da África sub-sariana, particularmente a partir dos anos 1980. A este propósito, desenvolveu-se uma vasta literatura, que vai desde a simples relação entre o Estado e a sociedade à ideia de instrumentalização da desordem pelas elites políticas africanas (Hyden 1980; Hyden 2000; Migdal 1988; Rothchild & Chazan 1988; Olowu & Wunsch 1990; Chabal & Daloz 1999). A persistência de sinais de crise do Estado em África, que se traduziu numa sistemática confusão do público e privado, levou alguns autores a empregar o conceito de neo-patrimonialismo para dar conta dos mecanismos do funcionamento do Estado. Estudos de autores como Médard (1990, 1991) ou ainda Bratton & Van de Walle (1997), sublinham a ideia de fraca institucionalização do Estado em África.

Com origens na categoria de patrimonialismo de Weber (1971), o conceito de neo-patrimonialismo foi sistematizado por Eisenstadt (1973) nos anos 1970 para designar os sistemas políticos dos países em vias de desenvolvimento. O neo-patrimonialismo descreve, assim, “um sistema político essencialmente estruturado à volta da pessoa do príncipe, que tende a reproduzir um modelo de dominação personalizado, essencialmente orientado para a protecção da elite no poder e que procura limitar no máximo o acesso da periferia aos

recursos detidos pelo centro. O jogo desta elite consiste então em assegurar o monopólio da representação e a controlar em seu proveito o processo de modernização económica” (Badie & Hermet 2001). Do conceito de neo-patrimonialismo pode-se destacar alguns aspectos tais como: hibridismo institucional; coexistência de elementos da dominação patrimonial e legal-racional; fraca previsibilidade das regras, normas que ditam o funcionamento do Estado; fraca separação entre o público e o privado, cristalizada no uso de recursos públicos para legitimação política; primazia de relações verticais em detrimento de relações horizontais (Cammack e tal 2007).

Relativamente a Moçambique, a fraca institucionalização do Estado foi, mais tarde, agravada pela guerra civil, que retirou parte do território nacional do controlo da administração burocrática do Estado. Por conseguinte, as reformas de descentralização implementadas a partir dos finais dos anos 1990, têm estado a acontecer num contexto de Estado fragilizado não só pelo neo-patrimonialismo (Le Meur 2003), como também pelas consequências da própria guerra civil, que em algumas zonas tinha destruído completamente a administração burocrática do Estado, como por exemplo nos distritos de Maríngué, Cheringoma e partes do distrito de Gorongosa.

Quando o público e o privado se confundem: dinâmicas de institucionalização do Estado a nível local

O neo-patrimonialismo, enquanto conjunto de práticas ligadas ao clientelismo, corrupção, nepotismo, etc., é expressão de uma fraca institucionalização do Estado, cristalizada na confusão entre o público e o privado. No dizer de Médard, “o neo-patrimonialismo é um subproduto de uma conjuntura histórica específica que leva a uma combinação particular de normas burocráticas e patrimoniais contraditórias. O Estado neo-patrimonial é uma fachada em relação ao que ele pretende ser, mas não é apenas uma fachada na medida em que as posições de autoridade que nele existem permitem extrair e distribuir recursos. Estas posições de autoridade denotam um mínimo de institucionalização do poder, pois elas existem independentemente dos seus titulares. O seu acesso depende dos favores do príncipe, quando se trata de postos mais importantes, mas é condicionado num primeiro momento pela posse de diplomas, portanto de um capital escolar...” (Médard 1991, p. 335).

Olhando para a realidade de Moçambique, pode-se constatar que as lógicas informais de funcionamento das instituições do Estado a nível local, coabitam com um mínimo de institucionalização, que se manifesta não só pela existência física da administração burocrática, como também pela existência de um conjunto de procedimentos de carácter legal-racional, com o propósito de regulamentar as relações entre as instituições e entre estas e os funcionários. Neste sentido, o processo de implementação da reforma dos órgãos locais do Estado, cristalizada na aprovação da Lei 8/2003 e o decreto 11/2005, expressa um certo grau de institucionalização do Estado. Com efeito, tomando o exemplo de Gorongosa, constata-se que existe a nível do distrito uma administração burocrática aos níveis distrital, dos postos administrativos e das localidades. É importante referir que em praticamente todas as localidades como é o caso, por exemplo, da Casa Banana, Muziwanghunguni, Canda e Cudzo nos postos administrativos de Vunduzi e Nahamazi, o Estado esteve fisicamente ausente durante longos anos da guerra civil. Por conseguinte, o processo de institucionalização do Estado passou pela reconstrução dos símbolos do Estado a nível local, implicando a colocação de edifícios e as respectivas administrações burocráticas. Actualmente, no distrito de Gorongosa, o Estado está representado em todos os três postos administrativos e sete localidades.

Tabela 1. Organização administrativa do distrito de Gorongosa

Posto Administrativo	Localidade
Sede	Tambarara
	Púnguè
Nhamazi	Canda
	Cudzo
Vunduzi	Cavalo
	Casa Banana
	Muziwanghunguni

No que se refere ao aparelho do Estado a nível distrital, Gorongosa conta com gabinete do administrador; secretaria distrital; serviços de actividades económicas; serviços de educação, juventude e tecnologia; serviços de mulher e acção social; serviço de planeamento e infra-estruturas; registos e notariado; ordem e segurança pública. Este modelo de administração

local reflecte o processo da implementação da reforma dos órgãos locais do Estado. Com efeito, o Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado (Decreto 11/2005), no seu Artigo 48, estabelece três elementos principais, que compõem o aparelho do Estado a nível do distrito, nomeadamente secretaria distrital, gabinete do administrador e serviços distritais.

Apesar da presença de elementos da dominação legal-racional, o processo de institucionalização do Estado a nível local tem estado a mostrar igualmente a existência de aspectos ligados à dominação patrimonial, particularmente a fraca separação entre o público e o privado. Mais do que à esfera pessoal do “príncipe”, o privado, neste contexto, faz referência à esfera partidária, enquanto espaço de agregação de interesses particulares de um grupo de indivíduos que luta pela conquista, exercício e manutenção do poder político, e, por isso mesmo, diferente do Estado. Neste sentido, a fraca separação entre o público e o privado cristaliza-se, particularmente, no uso de recursos públicos para a legitimação política das elites que compõem a administração local. Há uma espécie de apropriação privada da esfera do Estado pelo partido no poder. Concretamente, os recursos públicos são postos ao serviço da agenda partidária. Este parece ser o caso de Gorongosa, tal como mostram as palavras de um membro da OJM do posto administrativo de Vunduzi:

“(...) normalmente para fazermos o nosso trabalho de mobilização política em zonas distantes da sede do posto administrativo, vamos com os funcionários dos serviços da agricultura. Isto é bem organizado.... O posto administrativo organiza mantimentos para levarmos, em geral um saco de arroz para os dias que vamos passar a fazer o trabalho do partido. Os funcionários da agricultura levam-nos de carro e deixam-nos nas localidades onde ficamos a fazer o nosso trabalho [partidário], enquanto eles fazem o trabalho deles. Ficamos dois, três, quatro dias, uma semana e depois os mesmos funcionários da agricultura passam a recolher-nos... é assim que conseguimos atingir as localidades longínquas e implantamos a OJM e angariamos mais membros para o partido (...)”³.

A fraca distinção entre as esferas estatal e partidária, tem resultado numa cada vez maior penetração da Frelimo em zonas outrora sob influência da Renamo. Neste contexto, a implantação da burocracia administrativa, escolas, postos de saúde em zonas onde o Estado

³ Entrevista com João Fundisse, membro da OJM, Vunduzi, 25 de Fevereiro de 2009.

esteve ausente durante a guerra civil, tem-se traduzido na implantação das estruturas partidárias da Frelimo nessas mesmas zonas. No dizer de Moisés Massua, um antigo combatente e membro da Frelimo, residente no posto administrativo de Vunduzi e mutuário do OIIL,

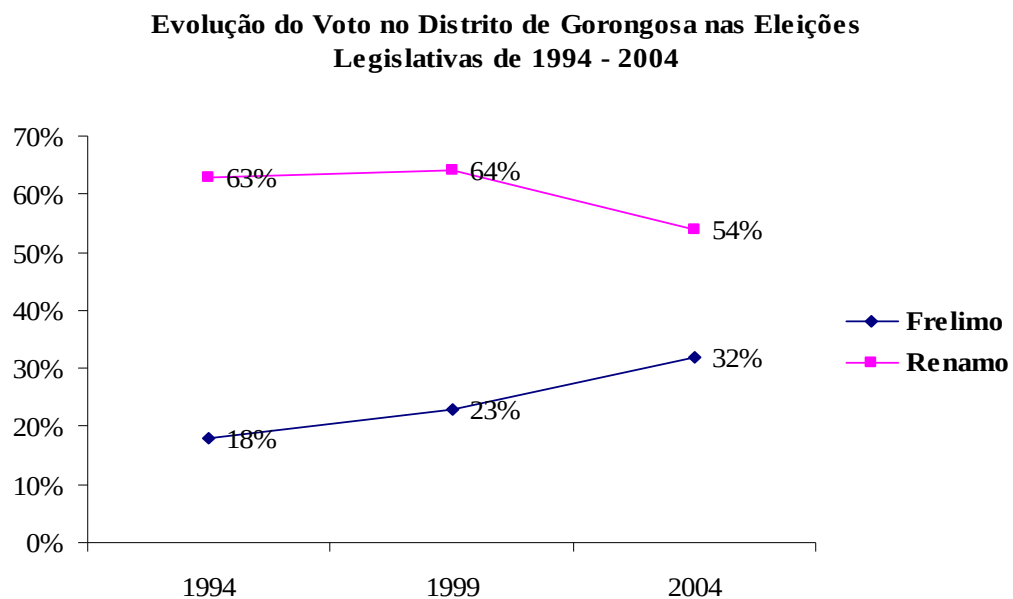
“(...) durante a guerra [civil] eu e a minha família estivemos na vila de Gorongosa. A Renamo não conseguiu ocupar a vila...Aqui em Vunduzi, era tudo isso da Renamo. Toda a gente aqui pertencia à Renamo. Quando acabou a guerra, eu e a minha família a gente veio ficar aqui. Construimos casas...mas, eu como membro da Frelimo, era muito difícil fazer trabalho político. Nas eleições de 1994, não conseguimos fazer nada. Mas depois, as coisas começaram a mudar e hoje posso dizer que conseguimos libertar esta zona (...)”⁴.

A progressão da Frelimo nas zonas sob influência da RENAMO, através do processo de implantação do Estado, é visível a partir da evolução do voto no próprio distrito de Gorongosa, particularmente no posto administrativo de Vunduzi, tal como ilustram os gráficos 1 e 2⁵.

⁴ Entrevista com Moisés Massua, antigo combatente e beneficiário do OIIL, Vunduzi, 25 de Fevereiro de 2009.

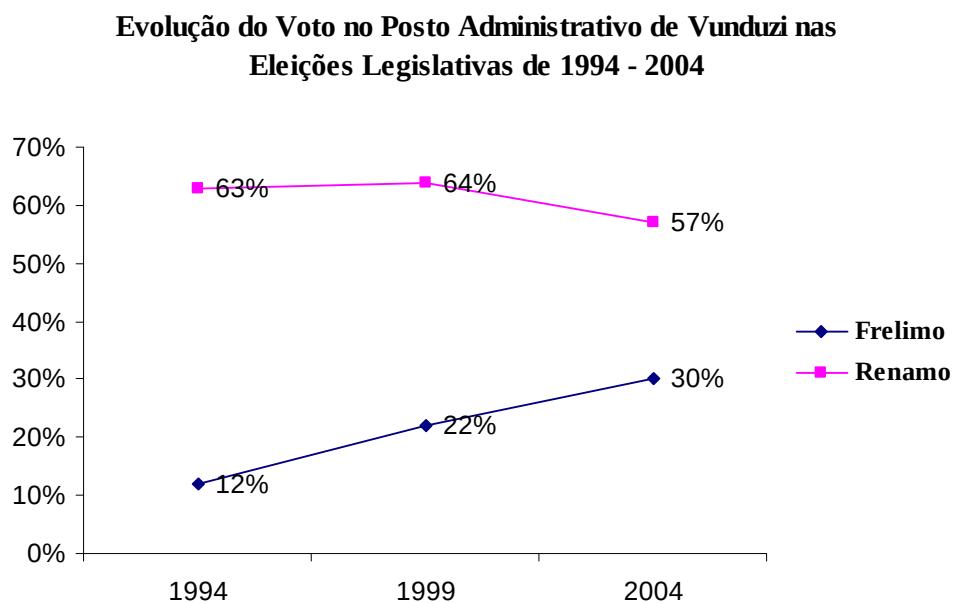
⁵ Em Gorongosa, a progressão da Frelimo a nível local é também visível pela quantidade de bandeiras do partido em zonas outrora sob o controlo da Renamo. A título de exemplo, ao longo da estrada que liga a vila de Gorongosa e o posto administrativo de Vunduzi (uma distância de cerca de 30 km) pode-se contar 6 bandeiras da Frelimo contra apenas 2 da Renamo.

Grafico 1



Fonte: Adaptado de Luís de Brito, *Cartografia eleitoral*, in www.iese.ac.mz

Grafico 2



Fonte: Adaptado de Luís de Brito, *Cartografia eleitoral*, in www.iese.ac.mz

Neste contexto, existe, por parte do partido no poder, uma utilização do Estado com a finalidade da conquista do espaço político a nível local, através de construção de alianças locais, numa lógica clientelista, tal como mostra o caso de um antigo delegado da Renamo, que se converteu em secretário da célula da Frelimo:

“ (...) eu nasci aqui na localidade da Casa Banana. Tenho 50 anos e sempre vivi aqui. Durante a guerra [civil] fui uma pessoa importante para a Renamo. Eu mobilizava a população para apoiar os soldados da Renamo. Nunca fui soldado, mas a Renamo me respeitava muito. Quando a guerra terminou em 1992, a Renamo disse para eu ser o delegado do partido a nível de todo o posto administrativo de Vunduzi, que abrangia 11 spandas e 2 régulos. Fiz muito trabalho para a Renamo, em todas as campanhas eleitorais, desde 1994 até 2004. A Renamo sempre ganhou aqui em Vunduzi. Mas, todo esse trabalho que fiz não foi reconhecido pela Renamo. A Renamo não me deu nada, nem sequer uma lapiseira, nem subsídio... uma vez, quando fui pedir subsídio, para alimentar as minhas crianças, a Renamo disse-me que não tinha nada. Como eu via que não ganhava nada, decidi sair da Renamo em 2005. Fiquei um ano sem fazer política... em 2007 apresentei-me na Frelimo. Quando veio a ministra em 2007 aqui na Casa Banana, eu contei toda a minha história aos jornalistas e toda a gente aplaudiu. O administrador trouxe 5 litros de óleo, 2 sacos de arroz para a minha família... eu vi a diferença com a Renamo. Daí, comecei a trabalhar para a Frelimo, a mobilizar as pessoas para se juntarem à Frelimo. Este ano, o próprio administrador convidou-me para ir fazer a campanha eleitoral na vila de Gorongosa em favor do nosso [Frelimo] candidato para as eleições no município de Gorongosa... eu fui e muita gente que me conheceu como delegado da Renamo antigamente, ao ver-me a fazer campanha para a Frelimo, também abandonaram a Renamo e começaram a fazer campanha para a Frelimo. Hoje sou secretário da célula da Frelimo aqui em Muche. O meu sonho é um dia vir a ser alguém dentro do partido a nível do posto administrativo de Vunduzi (...)”⁶

⁶ Entrevista com Marichera Gemusse, secretário de célula da FRELIMO e beneficiário do OIIL, Muche, Vunduzi, 26 de Fevereiro de 2009.

A redução de espaço de separação entre o Estado e o partido no poder não diz respeito apenas ao distrito de Gorongosa. Hanlon & Smart (2008), no seu último livro sobre Moçambique, escrevem que “a seguir às eleições de 2004 a Frelimo tratou de consolidar o seu poder e posição e a reduzir o espaço disponível para a oposição. Há agora uma identificação mais próxima entre o aparelho de Estado e o partido predominante. Funcionários públicos e figuras da sociedade civil estão agora debaixo de pressão para se juntarem ao partido. (...) existem cada vez mais alegações de que é mais fácil obter licenças e empréstimos ou donativos do governo, sendo membro do partido.” (Hanlon & Smart 2008, p.217).

A fraca institucionalização do Estado a nível local torna-se mais evidente ainda no processo de implementação de reformas de descentralização, particularmente na estruturação dos efeitos dos processos de institucionalização dos conselhos locais e da atribuição e uso do OIIL.

II – Influência do Estado neo-patrimonial na estruturação dos efeitos das reformas: o caso dos conselhos locais e OIIL

Na sua análise sobre a construção do Estado em África, particularmente em zonas rurais, Boone (2003) sublinha que algumas reformas de descentralização, implementadas a partir dos anos 1980 em África, produziram efeitos contraditórios e muitas vezes bem longe do esperado. Em alguns casos, houve a revitalização dos despotismos locais, a erupção da violência e o enfraquecimento completo das relações centro-periferia, contradizendo, assim, as razões básicas dos próprios projectos de reformas do Estado (Boone 2003, p. 6). Na perspectiva de Boone (2003), este quadro sombrio do efeito das reformas de descentralização deveu-se, em grande medida, à pouca importância que se deu ao contexto em que essas mesmas reformas foram implementadas.

Assim, pode-se considerar que o contexto é um elemento fundamental para a análise e compreensão dos efeitos das reformas. Não se pode esperar os mesmos efeitos de reformas de descentralização implementadas em contextos de Estados com diferentes graus de institucionalização. Haverá maior probabilidade que as reformas tenham o efeito desejado em contextos de Estados com alto grau de institucionalização do que em contextos de Estados neo-patrimoniais, onde imperam as lógicas do clientelismo e fraca diferenciação entre o

Estado e os interesses privados, quer individuais, quer partidários. Com base em evidências do distrito de Gorongosa, procuraremos analisar em que medida o fraco grau de institucionalização do Estado, acima referenciado, entra no processo de estruturação dos efeitos das reformas: os conselhos locais e o OIIL.

Conselhos Locais: espaços de construção de cidadania ou espaços de participação controlada e de enquadramento político-partidário?

Ligados às primeiras experiências de planificação participativa dos finais dos anos 1990, os conselhos locais surgiram como espaços importantes de participação nos processos de elaboração dos planos distritais, particularmente em algumas províncias do norte e centro do país, no contexto do Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas. No âmbito do processo da reforma dos órgãos locais do Estado, os conselhos locais tiveram uma existência legal com a aprovação da Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE) e o seu regulamento em 2003 e 2005 (Lei 8/2003; Decreto 11/2005), respectivamente.

Posteriormente, a experiência de planificação participativa, que começou em dois distritos da província de Nampula, nomeadamente Mecubúri e Angoche, foi estendida para todo o país, com a criação generalizada dos conselhos locais a nível nacional. Este processo conheceu um impulso significativo com a entrada em cena da atribuição e uso do orçamento de investimento de iniciativa local (OIIL) em 2006.

Ao dar existência legal aos conselhos locais, a LOLE e o seu regulamento institucionalizam a consulta e participação das comunidades locais no processo de planificação a nível local. Com efeito, o nº 1 do Artigo 103 do Decreto 11/2005 estabelece que:

“Os planos de desenvolvimento distrital são elaborados com a participação da população residente através dos conselhos consultivos locais e visam mobilizar recursos humanos, materiais e financeiros adicionais para a resolução de problemas do distrito”.

Em algumas províncias do norte e centro do país, particularmente aquelas com uma história de participação institucionalizada no âmbito do PPFN norte e GTZ/PRODER, os conselhos

locais, de simples instâncias de consulta, passaram a contar com uma importante dimensão participativa não só na elaboração dos planos, como também no processo de tomada de decisões a nível do distrito. Oscilando entre consulta e deliberação, os conselhos locais faziam, assim, transparecer uma certa ambiguidade no que se refere à sua natureza. Aliás, trata-se de uma ambiguidade também presente na própria legislação. O decreto 11/2005, no seu Artigo 111 estabelece o seguinte:

“O conselho local é um órgão de consulta das autoridades da administração local, na busca de soluções para questões fundamentais que afectam a vida das populações, o seu bem-estar e desenvolvimento sustentável, integrado e harmonioso das condições de vida da comunidade local, no qual participam também as autoridades comunitárias”.

Apesar de definir o conselho local como órgão de consulta, o mesmo decreto 11/2005, no Artigo 122, nº 2, alíneas c) e g) sublinha que os conselhos locais, entre outros aspectos, têm como tarefas:

“Participar no processo de preparação, implementação e controlo dos planos estratégicos provinciais e distritais de desenvolvimento, e apreciar relatórios sobre a planificação, destacando a qualidade de participação das comunidades locais e dos grupos de interesse; Aprovar o plano de actividades e o respectivo relatório de prestação de contas da gerência do desenvolvimento distrital”.

Além disso, no nº 2 do Artigo 120 do decreto 11/2005, quando se fala das reuniões dos conselhos locais, o regulamento da LOLE sublinha a ideia da aprovação dos planos pelos conselhos locais, nos seguintes termos:

“a primeira reunião anual, a ter lugar no primeiro trimestre do ano, deve apreciar o relatório de implementação dos planos do ano anterior e aprovar o plano do ano corrente”.

Tal como se pode constatar a partir das alíneas c) e g) do Artigo 122 e nº 2 do Artigo 120, os conselhos locais, definidos como órgãos de consulta no Artigo 111 do regulamento da LOLE, têm também como tarefa preparar, implementar e controlar os planos distritais; aprovar o

plano de actividades e o respectivo relatório de prestação de contas. Daí a ambiguidade a que acima nos referimos: entre consulta e deliberação.

Recentemente, os ministérios da administração estatal (MAE) e de planificação e desenvolvimento (MPD) aprovaram o guião sobre organização e funcionamento dos conselhos locais (MAE & MPD 2008), que revoga o antigo guião de participação e consulta comunitária (MAE/MADER/MPF 2003). Supostamente discutido pelos principais intervenientes no processo, nomeadamente Governo e Sociedade Civil, o novo guião parece ter resolvido a ambiguidade sobre a natureza dos conselhos locais, sublinhando que se trata de meros órgãos de consulta e omitindo a alínea g) do nº 2 do Artigo 122 do regulamento da LOLE, que fala claramente da aprovação do plano de actividades e o respectivo relatório de prestação de contas, como sendo uma das tarefas dos conselhos locais. Esta omissão e a redução dos conselhos locais a meros órgãos de consulta vão certamente contribuir para a redução do espaço de participação e influência das populações locais no processo de tomada de decisões no contexto do desenvolvimento local. Com efeito, no âmbito do novo guião, as decisões tomadas nos conselhos locais não são vinculativas para as administrações locais, embora se recomende que consultem sempre as comunidades locais no processo de tomada de decisões. Ademais, de acordo com o guião, as administrações locais não prestam contas aos membros dos conselhos locais. Aliás, a única referência ao exercício de prestação de contas que aparece no guião está no Artigo 33, que fala da prestação de contas dos conselhos locais às comunidades (MAE/MPD 2008). Por conseguinte, parece haver um certo desfasamento entre o guião recentemente aprovado e a principal legislação em matéria do funcionamento dos conselhos locais, nomeadamente a LOLE (Lei 8/2003) e o seu regulamento (Decreto 11/2005).

No âmbito da LOLE e seu regulamento, os conselhos locais constituem expressão da consulta e participação comunitária no processo de desenvolvimento local. Neste sentido, a inclusão dos conselhos locais nos processos de tomada de decisões aos níveis de distrito, posto administrativo, localidade e povoação, pretende ser uma certa ruptura com o modelo de planificação centralizada em que o processo de definição das prioridades das populações locais depende inteiramente das administrações locais. Os conselhos locais exteriorizam, assim, a ideia segundo a qual a descentralização administrativa pode conduzir à redução da pobreza através da criação de espaços de participação e inclusão das populações locais no

processo de desenvolvimento, ou seja, espaços de construção de cidadania a nível local. Olhando para a experiência dos conselhos locais em Moçambique, num contexto de luta contra a pobreza, pode-se fazer a seguinte pergunta: em que medida os conselhos locais alargam a base de participação das populações locais no processo de tomada de decisões, no âmbito do melhoramento das condições de vida a nível local? Em que medida os conselhos locais representam espaços de construção de cidadania? Em última análise, trata-se de questionar a qualidade de participação nos conselhos locais e sua relação com a redução da pobreza.

A experiência do funcionamento dos conselhos locais varia significativamente ao longo do país. Nos distritos onde os conselhos locais surgiram no âmbito dos Programas de Planificação e Finanças Descentralizadas (PPFD norte, GTZ/PRODER, PPFD centro) e existem organizações da sociedade civil a trabalhar na área de governação local, os conselhos locais parecem apresentar um maior grau de institucionalização, comparativamente aos distritos onde os conselhos locais são uma criação recente e muito ligados ao processo do OIIL. No balanço do Plano Económico e Social (PES) referente a 2008, o Governo de Moçambique considera que foi “consolidado o funcionamento regular dos conselhos locais ao nível de distrito, posto administrativo, localidade e povoação” (Governo de Moçambique 2009, p. 161). Todavia, apesar deste aparente progresso, a qualidade de participação no seio dos conselhos locais ainda continua a constituir um grande desafio para o processo das reformas de descentralização administrativa. Trata-se de um desafio que, essencialmente, tem a ver com a representatividade nos conselhos locais, os processos de prestação de contas e de tomada de decisões e a monitoria dos planos distritais. É um desafio que pode ser visto como consequência da natureza neo-patrimonial do Estado, que parece transformar os conselhos locais em espaços de participação controlada.

Representatividade, prestação de contas e processo de tomada de decisões nos conselhos locais

A questão da representatividade nos conselhos locais constitui um dos pressupostos de extrema importância para garantir a qualidade de participação. Com efeito, quanto mais heterogéneo for o conselho local, em termos de representação dos diferentes grupos sociais e sectores de actividades presentes no distrito, maior é a probabilidade de participação das

diferentes comunidades locais, numa lógica inclusiva. A este propósito, a legislação relativa aos conselhos locais (Lei (/2003; Decreto 11/2005) estabelece a composição dos conselhos locais nos diferentes níveis da administração local, tal como mostra a tabela 2.

Tabela 2: Composição e sessões dos conselhos locais

Nível	Designação	nº de membros	Representação da mulher	nº de sessões
Distrito	Conselho Local do Distrito	30 – 50	Pelo menos 30%	Pelo menos 2 vezes por ano
Posto Administrativo	Conselho Local do Posto Admin.	20 – 40	Pelo menos 30%	Pelo menos 2 vezes por ano
Localidade	Conselho Local da Localidade	10 – 20	Pelo menos 30%	Pelo menos 2 vezes por ano
Povoação	Conselho Local da Povoação	5 – 10	-	-

Fonte: Decreto 11/2005, *Boletim da Republica*, I Série nº 23, 10 de Junho de 2005.

Não obstante a composição dos conselhos locais estar legislada, os mecanismos de selecção dos seus membros continuam ainda muito influenciados pelas dinâmicas políticas locais, marcadas, principalmente, pela fraca institucionalização do Estado. Com efeito, relatórios de organizações da sociedade civil que trabalham na área de governação local, dão conta de que em muitos distritos do país, o processo de selecção dos membros para conselhos locais estiveram completamente sob o controlo dos administradores distritais. Em muitos casos, os administradores distritais influenciaram directamente o processo de selecção de membros para os conselhos locais (Plataforma Nacional de Governação Local – Sul 2007; Plataforma Nacional de Governação Local – Centro 2007).

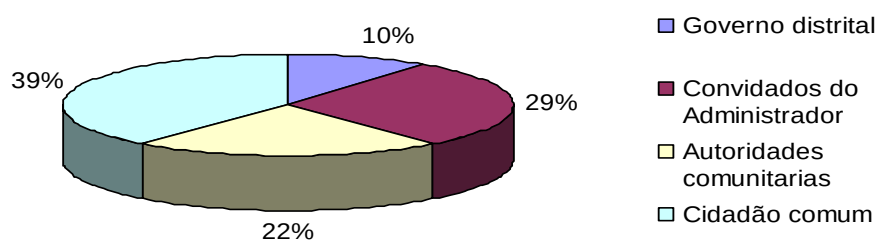
De acordo com a legislação, os membros dos conselhos locais são seleccionados através de um processo que envolve diferentes níveis: os níveis inferiores escolhem seus representantes para os níveis acima, indo de comités de desenvolvimento comunitários (CDCs), passando pelos conselhos locais de povoação, localidade até ao posto administrativo e distrito (Decreto 11/2005, Artigo 118). Após a aprovação do decreto 11/2005, em algumas províncias, como por exemplo Nampula, com ajuda de ONGs, houve um processo de reconstituição dos conselhos locais, de modo a adequá-los às exigências da legislação, em termos de composição.

Gorongosa possui 1 conselho local distrital e 3 conselhos locais de postos administrativos. Diferentemente do que já existe em distritos de outras províncias, Gorongosa ainda não possui

conselhos locais de localidade. A nível das localidades existem os chamados fóruns de localidade, constituídos por representantes das diferentes organizações de base, particularmente os comités de desenvolvimento comunitário.

O conselho local distrital de Gorongosa foi oficialmente constituído em Março de 2005, sendo actualmente composto por 49 membros, dos quais apenas 11 são mulheres. Antes da constituição do conselho local, o distrito já conhecia uma dinâmica de consulta comunitária, particularmente no âmbito do programa da GTZ/PRODER, no contexto de elaboração do plano distrital. De acordo com a administração local, o processo de selecção dos membros para o conselho local, obedeceu ao preconizado na legislação⁷. Mas, a realidade parece ser bem diferente.

Grafico 3. Repartição dos Membros do Conselho Local de Gorongosa por Categorias



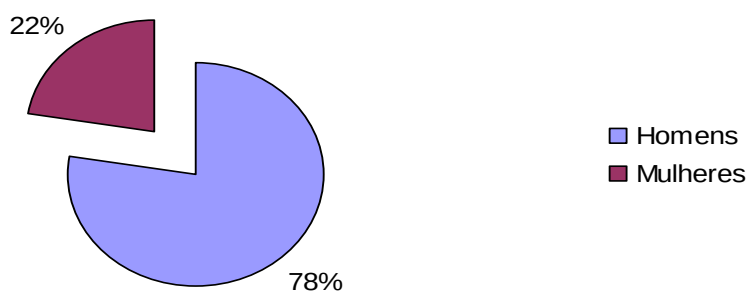
Fonte: Adaptado de PPF, Sistema de Avaliação de Desempenho do Distrito [SADD]

Uma análise da composição do conselho local distrital de Gorongosa mostra claramente que 61% dos membros do conselho local vem de grupos sob controlo do administrador, distribuídos da seguinte maneira: 10% do governo distrital, 29% convidados do

⁷ Entrevista com Bernado Víctor, Chefe da equipa técnica distrital, Vila de Gorongosa, 23/02/09.

administrador, 22% autoridades comunitárias (veja o gráfico 3). Os considerados cidadãos comuns representam apenas 39% dos membros do conselho local. Destes 39%, quase a metade são funcionários públicos. Relativamente à representação da mulher dentro do conselho local, o número está claramente abaixo do exigido pela lei (30%).

Gráfico 4. Representação da mulher no conselho local do distrito de Gorongosa



Fonte: Adaptado de PPF, Sistema de Avaliação de Desempenho do Distrito [SADD]

O anterior guião relativo à organização e funcionamento das instituições de participação e consulta comunitária estabelecia claramente que nenhum elemento é seleccionado para membro do conselho local para representar algum partido político. Isso era para garantir que os conselhos locais não fossem politicamente capturados por partidos políticos. Todavia, na prática, tem-se verificado que os secretários do partido Frelimo a nível do distrito, posto administrativo ou localidade são sistematicamente convidados para as sessões dos respectivos conselhos locais. Em alguns casos eles são membros dos conselhos locais onde participam na sua qualidade da autoridade máxima do partido a nível local, a convite do administrador, chefe do posto ou de localidade⁸. Neste sentido, a Frelimo garante que haja um mínimo de controlo sobre o funcionamento dos conselhos locais. Curiosamente, o novo guião sobre

⁸ Em Gorongosa, por exemplo, o antigo 1º Secretário distrital, embora não sendo membro, participava em algumas sessões do conselho local distrital, a convite do administrador. Numa visita que efectuámos em Junho de 2007 ao conselho local do posto administrativo de Chiulu, distrito de Malema, constatámos que o secretário da Frelimo a nível do posto administrativo era membro do conselho local, na sua qualidade de convidado do chefe do posto administrativo.

organização e funcionamento dos conselhos locais, recentemente aprovado, não faz nenhuma menção à questão de representação de partidos políticos nos conselhos locais, facto que pode aumentar o risco de captura e instrumentalização políticas dos conselhos locais.

A partir da análise da representatividade nos conselhos locais, constata-se que as lógicas informais se sobrepõem às lógicas formais do funcionamento do Estado a nível local – uma das características do neo-patrimonialismo. Assim, por exemplo, partindo do caso de Gorongosa, verifica-se que, embora a composição dos conselhos locais esteja claramente legislada, de modo a permitir que diferentes grupos e interesses estejam representados, as lógicas informais contribuem para uma forte representação de grupos sob o controlo do administrador dentro do conselho local, em detrimento das mulheres e das comunidades locais (ver gráficos 3 e 4). Além disso, a fraca separação entre as esferas estatais e partidária traz o risco real de captura dos conselhos locais pelo partido no poder. Tudo isso tem, certamente, consequências para a qualidade de participação nos conselhos locais, que se reflecte nos mecanismos de tomada de decisões e de prestação de contas.

No que se refere aos mecanismos de tomada de decisões, as actas das sessões dos conselhos locais consultadas e os próprios membros dos conselhos locais entrevistados sublinham que as decisões têm sido tomadas por consenso, unanimidade⁹. Entretanto, é importante interrogarmo-nos sobre o sentido do consenso, unanimidade nestas circunstâncias. Para o caso de Gorongosa, partindo dos dados apresentados no gráfico 3, pode-se considerar que o consenso, a unanimidade, podem ser a expressão do controlo que o presidente do conselho local (o administrador) tem sobre os grupos de onde provem a grande maioria dos membros (governo distrital, convidados do administrador, autoridades comunitárias, funcionários públicos). Além disso, a mesa do conselho local, presidida pelo administrador, possui um grande protagonismo no processo de tomada de decisões durante as sessões do conselho local. Neste contexto, as decisões tomadas, embora por consenso, unanimidade, podem não reflectir necessariamente os interesses das comunidades locais. Daí, uma das razões do fraco exercício de prestação de contas dos conselhos locais às populações. Em muitos casos, as populações simplesmente não conhecem as decisões tomadas pelos respectivos conselhos locais. Os supostos representantes das comunidades nos conselhos têm uma fraca, quase nenhuma, ligação com as suas comunidades de origem. Consequentemente, os planos distritais,

⁹ Entrevista colectiva com membros do conselho local do posto administrativo de Vunduzi, Gorongosa, 3 de Julho de 2008.

nomeadamente o PEDD e o PESOD, são praticamente desconhecidos a nível da base. Aliás, os planos distritais não só são desconhecido a nível da base, como também não têm sido objecto de uma monitoria sistemática por parte dos membros dos conselhos locais, situação agravada com a entrada em cena do OIIL, que acaba monopolizando grande parte das sessões dos conselhos locais. Por conseguinte, os conselhos locais parecem não terem alargado a base de participação das populações locais no processo de tomada de decisões, no âmbito de melhoramento das condições de vida a nível local.

Neste contexto, os conselhos locais, enquanto aspecto das reformas de descentralização administrativa, ainda têm um longo caminho a percorrer com vista à sua transformação em espaços de participação inclusiva das populações locais nos processos de redução de pobreza e do desenvolvimento, facto que fica mais evidente quando se analisa o processo atribuição e uso do OIIL.

Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIIL): de oportunidade a obstáculo para a redução da pobreza?

Com a chegada de Armando Guebuza ao poder em 2005, o processo de descentralização administrativa conheceu um impulso significativo. A Lei dos Órgãos Locais do Estado (Lei 8/2003), que tinha sido aprovada nos últimos anos do mandato de Joaquim Chissano, estabelecia no n° 1 do Artigo 12 que “o distrito é a unidade territorial principal da organização e funcionamento da administração local do Estado e a base da planificação do desenvolvimento económico, social e cultural da República de Moçambique”. Incorporando no seu discurso político esta ideia da LOLE – o distrito como base de desenvolvimento – Armando Guebuza deu um passo importante na sua governação ao decidir atribuir aos distritos recursos financeiros adicionais para investimentos. Assim, a Assembleia da República aprovou a Lei 12/2005 referente ao Orçamento do Estado para 2006, que estabeleceu também as despesas de investimento de âmbito distrital, no valor de 7 milhões de meticais para cada distrito.

No contexto das reformas de descentralização administrativa, particularmente a definição do distrito como base de planificação e orçamentação e a colocação dos conselhos locais no centro da governação local participativa, a atribuição dos 7 milhões aos distritos representou

uma grande esperança e oportunidade para os principais actores do processo de governação local, nomeadamente as administrações locais, as populações e as organizações da sociedade civil. Esperança e oportunidade no sentido de que os 7 milhões representavam um valor acrescentado para a materialização dos planos anuais distritais – os PESODS, cuja elaboração supostamente possui uma forte componente participativa das populações locais.

Todavia, cedo se notou que o fundo disponibilizado aos distritos carecia de uma filosofia estruturada e critérios claros para o seu uso. Em Maio de 2006, o ministro das finanças emitiu uma circular aos governadores provinciais dando orientações metodológicas para a execução dos fundos para o ano de 2006 (Circular 101/GM/MF/06). Estas orientações sublinhavam que os fundos destinavam-se, essencialmente, para infra-estruturas sócio-económicas e actividades de promoção de desenvolvimento económico local. Além disso, a circular trazia orientações relativas aos procedimentos técnicos para a execução dos fundos. Apesar disso, nem todas as administrações locais interpretavam da mesma maneira as orientações do ministro das finanças. Assim, a fraca institucionalização do Estado a nível local, aliada à interpretação subjectiva das orientações, em muitos casos, deu origem a irregularidades no uso dos fundos¹⁰.

Muitas administrações distritais consideram que no primeiro ano da disponibilização dos 7 milhões (2006), os critérios não estavam claros sobre a utilização do dinheiro, tal como relata um dos funcionários da administração de Gorongosa:

“(...) aqui em Gorongosa, os primeiros fundos chegaram em 2006. Mas, não havia clareza sobre a finalidade desses fundos. Por exemplo, com o dinheiro que recebemos em 2006, o distrito comprou um tractor, uma junta de tracção animal, construiu uma casa para extensionistas no posto administrativo de Nhamazi... nessa altura já havia conselhos locais, fóruns locais a funcionar no distrito”¹¹.

Em alguns casos, houve administradores que reabilitaram os palácios distritais. Em outros casos ainda, foram reabilitados postos de polícia e sedes do partido Frelimo a nível local¹².

¹⁰ A imprensa está cheia de notícias sobre o mau uso dos 7 milhões.

¹¹ Entrevista com Moreze Joaquim Causande, ex-director dos serviços de actividades económicas de Gorongosa, Vila de Gorongosa, 24 de Fevereiro de 2009.

¹² Em Julho de 2007 visitei um dos distritos da província do Niassa, onde, informalmente, o administrador local confirmou-nos que parte do dinheiro dos 7 milhões, que recebeu tinha sido usado para a reabilitação da sede

Nas suas presidências abertas de 2006, Armando Guebuza foi insistindo cada vez mais que os fundos disponibilizados aos distritos se destinavam à criação da riqueza a nível local, uma ideia que ganhou consistência particularmente em 2007, após a reunião do Conselho de Ministros alargada aos governadores provinciais, administradores distritais e outros quadros do partido, em Agosto de 2006 (MPD 2009). Com efeito, o Presidente da República, nas suas visitas aos distritos, foi dizendo quer às administrações locais quer às populações que o dinheiro atribuído aos distritos tinha por finalidade financiar projectos de produção de comida, geração de renda e criação de emprego. Face a estas (novas) orientações, muitos conselhos locais distritais tiveram que refazer os PESODs, processo que criou alguma frustração, não só nas populações locais, como também em alguns administradores, tal como dizia o antigo administrador de Metarica:

“(...) agora que os 7 milhões são só para comida, rendimento e emprego, não sei como é que o governo distrital vai poder custear a realização das sessões do conselho consultivo distrital e como é que serão financiados os projectos aprovados pelo conselho consultivo para este ano...Penso que havemos de voltar a planificar como vínhamos fazendo, sem consultar as populações, sem os conselhos consultivos (...)”¹³.

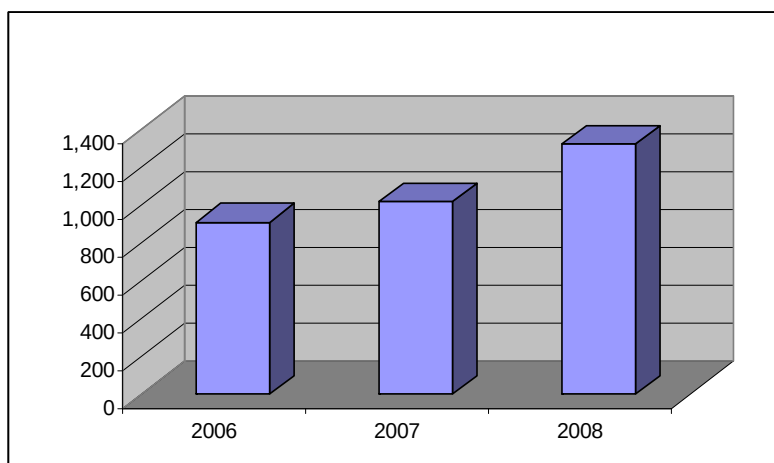
Se para o Presidente da República e alguns técnicos dos ministérios em Maputo havia clareza e coerência nas novas orientações para o uso dos 7 milhões, o processo parecia bem mais complexo a nível local, particularmente para os administradores distritais. Com efeito, se por um lado os administradores distritais tinham que cumprir as orientações do Presidente da República, por outro eles estavam sob pressão das populações locais, cujas necessidades se situavam a nível de infra-estruturas e não necessariamente na comida, renda e emprego. Neste sentido, o OIIL parecia trazer em si mesmo uma contradição: As orientações para o uso do dinheiro (produção de comida, aumento da renda e criação de emprego) não iam ao encontro das necessidades fundamentais das populações locais. As iniciativas locais das populações caíam fora dos parâmetros centralmente definidos pelo Presidente da República. Assim, o Governo decidiu atribuir a cada distrito, além dos 7 milhões, mais 2 a 3 milhões com a finalidade de financiar a construção/reabilitação de infra-estruturas.

distrital do partido Frelimo. O distrito tinha sido abrangido pela visita de Armando Guebuza, no âmbito das suas presidências abertas. No dizer do administrador, quando o Presidente da República visitou o distrito, gostou de ter visto a sede do partido Frelimo em muito bom estado, após as obras de reabilitação. É importante referir que o administrador informou a Armando Guebuza que a reabilitação da sede do partido beneficiou dos fundos dos 7 milhões.

¹³ Entrevista com o administrador do distrito de Metarica, Metarica, 14 de Julho de 2007.

Apesar da complexidade do processo, o Governo de Moçambique foi aumentando o valor global dos recursos financeiros transferidos para os distritos no âmbito do OIIL. Na reunião realizada na Ilha de Moçambique, em Fevereiro de 2009, com a finalidade de avaliar as actividades no âmbito do OIIL ao longo dos três anos, o Governo escreve no seu relatório que “o OIIL partiu de 910 milhões de meticaís em 2006 para 1.323 milhões de meticaís em 2008, representando um crescimento de cerca de 69%” (MPD 2008, p.3). Para 2009, o valor aumentou mais ainda (ver gráfico 6).

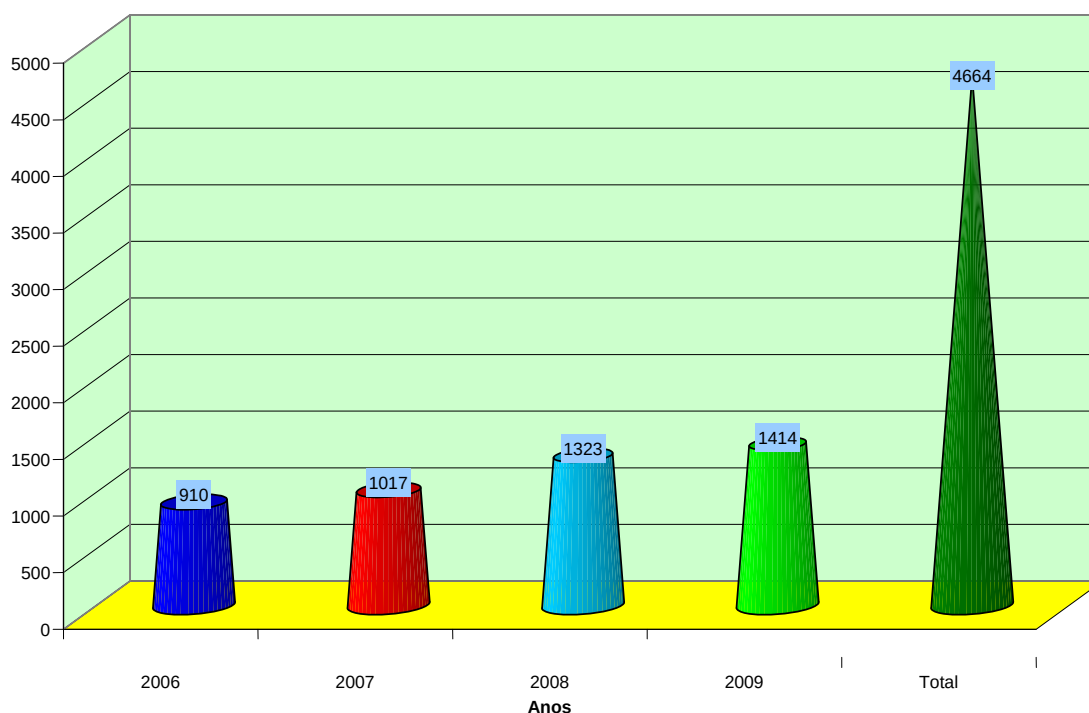
Gráfico 5. Evolução do Financiamento do OIIL 2006 – 2008 (Milhões de Meticaís)



Fonte: MPD, 2008, *Relatório Balanço de Actividades no Âmbito do Orçamento de Investimento de Iniciativa Local*, Maputo.

Embora o OIIL tenha ficado conhecido por 7 milhões, o valor actualmente atribuído a cada distrito não é o mesmo para todos. Em 2007, o Governo introduziu critérios de diferenciação para o processo de atribuição do dinheiro aos distritos, nomeadamente: “(i) o número da população, com um peso ponderado de 35% (ii) o índice de pobreza, com 30% (iii) a extensão do território, com 20% e ainda (iv) factores ligados à capacidade de colecta de receitas públicas com 15%” (MPD 2009, p.8). Três anos depois, o processo da execução do OIIL revelou uma série de dificuldades. Na ausência de uma acção concertada e estruturada, estas dificuldades poderão, eventualmente, transformar o OIIL em obstáculo para o processo de redução da pobreza nas zonas rurais.

Gráfico 6. Evolução do Financiamento do OIIL 2006 -2009



Fonte: MPD, 2009, Relatório Balanço da Implementação do Orçamento de Investimento de Iniciativa Local 2006 – 2008, Maputo.

Dificuldades ligadas ao processo de execução do OIIL

O Governo de Moçambique, na sua reunião de balanço, realizada em Fevereiro de 2009 na Ilha de Moçambique, reconheceu existirem problemas relacionados com a execução do OIIL (MPD 2009). Chamando a esses problemas constrangimentos, o Governo escreve no seu relatório que:

“A implementação do OIIL tem também os seus constrangimentos e desafios a seguir sintetizados:

- (1) A não formalização dos procedimentos para a implementação do OIIL é apontada por quase todos os intervenientes como um dos principais constrangimentos deste processo;
- (2) O não cumprimento integral das decisões emanadas na 1ª sessão do Conselho de Ministros alargada para governadores provinciais, administradores distritais e outros quadros destacados do Estado e do Governo, realizada nos dias 11, 12 e 13 de Agosto

de 2006, considerando que grande parte do processo de priorização e afectação de recursos tinha sido concluído, particularmente em 2006;

(3) A ausência de acções de monitoria e acompanhamento sistemático dos projectos financiados, um pouco por todo o país, pelo nível central, provincial e mesmo distrital;

(4) Falta de experiência dos beneficiários na gestão de negócios aliado ao deficiente desenho e viabilidade dos projectos submetidos para a aprovação;

(5) Limitada capacidade dos órgãos envolvidos no processo de selecção e aprovação dos projectos;

(6) Ausência de contratos por parte dos distritos com os mutuários que resulta na ausência do plano de reembolso e a disparidade de fixação da taxa de juros e onde os haja, não são claros quanto as obrigações dos mutuários;

(7) Dificuldades nos desembolsos em geral considerando o carácter (inédito e inovador) do OIIL aliado ao pouco domínio e prática de actividades que envolvem sistemas de crédito por parte das autoridades locais;

(8) Falta de observância de elementos de ligação, sinergias e consistência entre projectos resultando numa frágil cadeia de valor da produção e consequente subaproveitamento do potencial existente;

(9) Pouco ou nenhum envolvimento dos Conselhos Locais nas acções de monitoria nas respectivas áreas de jurisdição” (MPD 2009 p.14 – 16).

Os reembolsos constituem o outro aspecto das dificuldades ligadas à execução do OIIL. Na perspectiva do Governo, o dinheiro atribuído aos distritos funciona numa lógica de crédito, em que os mutuários têm a obrigação de devolver o dinheiro ao Estado, de modo a permitir que estes recursos financeiros beneficiem a mais “empreendedores” rurais. Aqui, a situação é extremamente preocupante (veja a tabela 3). Com efeito, o Governo, no seu relatório de balanço de execução do OIIL (2006 – 2009), sublinha que

“Em cerca de três anos de existência do OIIL com cerca de 4 mil milhões de meticais aplicados, apenas cerca de 16 milhões de meticais foram recuperados. Este valor corresponde a 2% dos valores desembolsados até 2008” (MPD 2008).

Tabela 3. Reembolsos do OIIL até 1º semestre 2008

N/O	Províncias	Plafond	Desembolsado	Reembolso em MT	%
1	Niassa	110,632,870.00	81,452.030.00	1,782.67	2.2
2	Cabo Delgado	133,890,820.00	111,287.000.00	1,409,48	1.3
3	Nampula	166,679,180.00	139,834.980.00	3,533.27	2.5
4	Zambézia	172,272,600.00	130,640.800.00	4,394.25	3.4
5	Tete	139,696,240.00	73,903.000.00	1.500	0.002
6	Manica	96,058,850.00	62,898.500.00	199,2	0.3
7	Sofala	89,842,920.00	89,842.920.00	4,038.95	4.5
8	Inhambane	99,563,240.00	61,744.980.00	1,540.89	2.5
9	Gaza	85,308,880.00	85,308.880.00	1090.94	1.3
10	Maputo	53,817,000.00	27,127.300.00	15,75	0.6
Total		1,147,772.600.00	864,040,390	19,524.65	1,8

Fonte: MPD, 2008, *Relatório Balanço de Actividades no Âmbito do Orçamento de Investimento de Iniciativa Local*, Maputo.

Não obstante os constrangimentos acima mencionados, o Governo insiste que, de uma forma geral, o OIIL, nos três anos de execução, teve um impacto positivo, na medida em que criou mais de 100 mil postos de trabalho (veja tabela 4). Todavia, a dificuldade está em avaliar a qualidade dos postos de trabalho criados. Em alguns distritos, as estatísticas não são claras e a administração local tem dificuldade em qualificar o tipo de postos criados e, sobretudo, o seu impacto no melhoramento das condições de vida das famílias envolvidas¹⁴.

¹⁴ Numa visita ao distrito de Mueda, em Cabo Delgado, em Outubro de 2008, durante a sessão extraordinária do conselho local, onde nos foi apresentado o relatório de execução do OIIL, disseram-nos que foram criados mais de 1.000 postos de emprego. Quando procurámos saber de que tipo de postos de trabalho se tratava, ninguém soube dizer se eram postos sazonais ou fixos.

Tabela 4. Nº de Projectos Financiados & Postos de Trabalho criados 2006-08 no País

PROVINCIA	PROJECTOS FINANCIADOS	POSTOS DE TRABALHO
Niassa	1,229	2,478
Cabo Delgado	4,319	4,319
Nampula	4,300	29,894
Zambézia	2,983	14,810
Tete	1,404	6,775
Manica	2,183	5,882
Sofala	2,110	8,000
Inhambane	469	25,536
Gaza	6,092	4,571
Maputo	854	5,685
TOTAL	25,943	107,950

Fonte: MPD, 2009, Relatório Balanço da Implementação do Orçamento de Investimento de Iniciativa Local 2006 – 2008, Maputo

Nos círculos governamentais (e provavelmente até académicos), todas estas dificuldades existem porque a descentralização e, particularmente, o OIIL são processos novos. É verdade que o processo de descentralização administrativa ainda é recente em Moçambique e o OIIL existe há apenas três anos. Todavia, uma análise do contexto local pode-nos levar à conclusão de que as dificuldades relacionadas com a execução do OIIL têm origem essencialmente na natureza do Estado que existe a todos os níveis: central e local. Trata-se de um Estado com um fraco grau de institucionalização, incapaz de integrar o OIIL num contexto mais vasto e complexo de redução da pobreza, com uma clara estratégia de desenvolvimento, tomando em consideração todos os outros processos em curso no âmbito da descentralização administrativa, particularmente os planos estratégicos de desenvolvimento distrital, o desenvolvimento económico local, etc.

Olhando para o caso de Gorongosa, por exemplo, verifica-se que a sobreposição de lógicas informais às lógicas formais, no funcionamento do Estado a nível local (característica do neo-patrimonialismo), torna os projectos financiados no âmbito do OIIL distantes do Plano Estratégico de Desenvolvimento Distrital (PEDD). Por outras palavras, o PEDD não tem sido

um instrumento de referência no processo de selecção e aprovação dos projectos a serem financiados. Daí, a dificuldade de interligação dos projectos financiados numa lógica de cadeia de valores de produção (por exemplo os projectos de produção de comida). Além disso, a não utilização do PEDD como instrumento fundamental no processo de execução do OIIL leva ao financiamento de projectos que não têm nenhuma viabilidade e impacto para a redução da pobreza a nível local, como por exemplo as famosas bancas para a venda de produtos de primeira necessidade¹⁵.

Tabela 5. Relação entre Actividades Previstas no PEDD e os Projectos Financiados pelo OIIL em 2007 no Distrito de Gorongosa

Actividades Relevantes do PEDD	Nº de Projectos Financiados no Âmbito do OIIL	% dos Projectos Financiados, por Actividade do PEDD
Promoção de 64 Unidades de agro-processamento	4 (moageiras)	4%
Promoção da Rede comercial e industrial	39 (bancas)	42%
Construção de 500 Celeiros melhorados	0	0%
Fomento de Culturas de rendimento	41 (milho, feijão e gergelim)	45%
Promoção de Comercialização agrícola	1 (vias de acesso)	1%
Fomento pecuário	2	2%
Construção de Logde para turismo	2	2%
Outras	4 (1 carpintaria, 1 Apoio Institucional, 1 fotocopiadora, 1 cabine telefónica)	4%
Total	93 projectos	100%

Fonte: Adaptado do PEDD do distrito de Gorongosa e Lista dos Projectos Financiados em 2007.

De acordo com o Plano Estratégico de Desenvolvimento Distrital (PEDD), as principais oportunidades de desenvolvimento do distrito de Gorongosa situam-se fundamentalmente nos sectores de agricultura e turismo. Todavia, como se pode constatar a partir da tabela 5, as

¹⁵ Visitámos uma banca de venda de produtos de primeira necessidade no posto administrativo de Vunduzi, em Gorongosa. Entre os produtos, havia bolachas, doces, coca-cola, cerveja, bebida seca, etc.

actividades do PEDD – cruciais para o desenvolvimento da agricultura, tais como comercialização agrícola, construção de celeiros, promoção de unidades de agro processamento e pecuária, absorveram apenas 7% do total dos projectos aprovados e financiados em 2007. Relativamente ao sector do turismo, apenas 2% do total dos projectos aprovados e financiados em 2007 têm a ver com actividades ligadas ao turismo.

Embora os projectos ligados ao fomento de culturas de rendimento correspondam a 45% do total dos projectos aprovados e financiados em 2007, grande parte destes projectos não tem beneficiado de uma assistência técnica regular, pois o distrito contava com apenas 23 extensionistas rurais em 2007 e 10 extensionistas em 2008¹⁶, facto que tem contribuído para o insucesso dos projectos agrícolas.

De acordo com a tabela 5, os projectos ligados à promoção da rede comercial e industrial correspondem a 42% do total dos projectos financiados em 2007. Todavia, é importante referir que grande parte desses 42% são bancas de venda de produtos de primeira necessidade. Muitas destas bancas trazem lucros insignificantes para os seus proprietários devido, por um lado, à concorrência local e, por outro lado, aos custos de transporte de mercadorias dos centros urbanos para os postos administrativos. Daí, a dificuldade de reembolsar e de criar postos de emprego. Mas, quem são esses mutuários do OIIL?

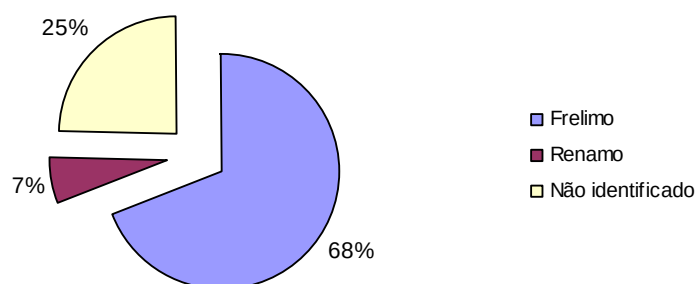
O OIIL e a questão político-partidária

No processo de execução do OIIL, uma das questões que têm sido abordadas com pouca frequência é o perfil dos mutuários: quem são as pessoas que recebem financiamento para os projectos apresentados? Será a pertença partidária um critério (in)formalmente usado para a atribuição do dinheiro?

Uma análise a partir do posto administrativo de Vunduzi, no distrito de Gorongosa, mostra que grande parte dos mutuários tem ligações com o partido Frelimo, representando 68% para 2007 (ver o gráfico 7).

¹⁶ Ver PESOD de 2007 do distrito de Gorongosa.

Gráfico 7. Ligação Partidária dos Mutuários do OIIL no Posto Administrativo de Vunduzi, Gorongosa, 2007



Fonte: Lista dos projectos financiados em 2007 no Posto Administrativo de Vunduzi

Embora não se possa afirmar que o dinheiro tem sido atribuído exclusivamente a pessoas ligadas à Frelimo (pois 7% dos mutuários são membros da Renamo), o gráfico 7 sugere a existência de um certo controlo do processo de atribuição e uso do OIIL por parte do partido no poder. Este controlo revela o carácter neo-patrimonial do Estado, cristalizado na fraca distinção entre as esferas estatal e partidária. Alguns mutuários entrevistados têm a percepção de que a sua condição de membro do partido no poder facilitou em grande medida o processo de aprovação e financiamento dos seus projectos. A este propósito, António da Costa, por exemplo, não tem dúvidas:

“Eu recebi o dinheiro em 2007. O meu projecto é de compra e venda de cabritos...compro cabritos a 600 mt cada, e revendo a 700 mt. Quando escrevi o meu projecto, eu pedi 26 mil meticais, mas recebi 30 mil meticais... penso que o facto de eu ser membro da OJM tem me ajudado muito. Por exemplo, nesta coisa de projecto, se eu não fosse membro do partido, não teria a facilidade que tive para o meu projecto ser financiado”¹⁷.

¹⁷ Entrevista com António da Costa, posto administrativo de Vunduzi, Gorongosa, 25 de Fevereiro de 2009.

Neste contexto, o OIIL aparece como um recurso político importante que, em alguns distritos, certamente, tem sido mobilizado para a conquista do espaço político a nível local. Facto interessante no posto administrativo de Vunduzi, distrito de Gorongosa, grande parte dos nossos entrevistados que se declararam membros da Frelimo têm algum cargo dentro do partido: secretários de células e de círculos. Neste casos, em frente das bancas financiadas no âmbito do OIIL, estão hasteadas as bandeiras do partido Frelimo.

O caso de Gorongosa parece sugerir que o processo de execução do OIIL cristaliza uma lógica neo-patrimonial de redistribuição de recursos financeiros com base na pertença político-partidária. Neste sentido, o OIIL se transforma num instrumento de diferenciação política a nível local e um mero recurso de legitimação política das elites administrativas, não só locais como também nacionais e, por conseguinte, provavelmente, um obstáculo para o processo de redução da pobreza.

Conclusão

Contrariamente ao que muitos discursos parecem sugerir, o processo de descentralização não leva necessariamente à redução da pobreza e desenvolvimento local. O grau de institucionalização do Estado é um elemento fundamental para a estruturação dos efeitos das reformas.

Tal como procurei mostrar, por exemplo, o fraco grau de institucionalização do Estado leva a que os conselhos locais se transformem em espaços de participação controlada e pouco inclusiva, na medida em que a sobreposição das lógicas informais às lógicas formais, no processo de selecção dos membros, não permite o alargamento da base de participação das populações locais nos processos de tomada de decisões. Neste contexto, se existe algum “empoderamento” é, certamente, para os intermediários do poder a nível local e não para a larga maioria das populações locais.

Relativamente ao OIIL, o processo da sua execução cristaliza uma lógica neo-patrimonial, em que as elites procuram assegurar o controlo da redistribuição dos recursos, como forma de legitimação política. Assim, as principais dificuldades associadas ao processo de atribuição e uso do OIIL surgem, por um lado, como resultado da fraca distinção entre as esferas estatal e

partidária e, por outro lado, como consequência da não integração do OIIL nos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Distritais (PEDDs). Assim, mais do que as baixas taxas dos reembolsos, a fraca (quase inexistente) relação entre os PEDDs e os projectos financiados constitui o verdadeiro drama do processo de execução do OIIL, facto que pode transformar o que parecia ser uma oportunidade num obstáculo para a redução da pobreza.

Referências Bibliográficas

- Badie, B. & Hermet G., 2001. *La Politique comparée*. Paris: Armand Colin.
- Boone, C., 2003. *Political Topographies of the African State. Territorial Authority and Institutional Choice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bratton, M. & Van de Walle, N., 1997, *Democratic Experiments in Africa : Regime Transition in Comparative Perspective*, Cambridge : Cambridge University Press.
- Braud, Ph., 1997, *Science politique. L'Etat*, Paris, Editions du Seuil.
- Braud, Ph., 2000, *Sociologie Politique*, Paris : L.G.D.J., 5^e édition.
- Cammack, D. et al, 2007, *Neopatrimonial Politics, Decentralisation and Local Government: Uganda and Malawi in 2006*, London: Overseas Development Institute, Working Paper
- Chabal, P. & Daloz, J-P., 1999. *L'Afrique est partie. Du désordre comme instrument politique*. Paris : Economica.
- Decreto 11/2005, *Boletim da Republica*, I Série n° 23, 10 de Junho de 2005.
- Easton, D., 1965, *Analyse du système politique*, Paris : A. Colin.
- Governo de Moçambique, 2009, *Balanço do Plano Económico e Social de 2008*, Maputo
- Hanlon, J. & Smart, T., 2008, *Há Mais Bicicletas. Mas há Desenvolvimento?*, Maputo, Missanga.
- Hyden, G., 1980. *Beyond Ujamaa in Tanzania. Underdevelopment and an Uncaptured Peasantry*. Londres, Ibadan, Nairobi: Heinemann.
- Hyden, G., 2000. The Governance Challenge in Africa. In G. Hyden et al., ed. *African Perspectives on Governance*. Trenton, Asmara: AWP.
- Lei 8/2003, *Boletim da Republica*, I Série n° 20, 1º Suplemento, 19 de Maio de 2003.
- Le Meur, P.-Y., *Décentralisation et développement local. Espace public, légitimité et contrôle des ressources*, Paris : GRET, document de travail n° 34.
- Médard, J-F., 1990. L'Etat Patrimonialisé. *Politique Africaine*, (39).
- Médard, J-F., 1991. L'Etat néo-patrimonial en Afrique noire. In J-F. Medard (sous la dir.). *Etats d'Afrique Noire. Formation, Mécanismes et Crises*. Paris : Karthala, p. 323 – 353.
- Migdal, J., 1988, *Strong Societies and Weak States. State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.

MPD, 2008, *Relatório Balanço de Actividades no Âmbito do Orçamento de Investimento de Iniciativa Local*, Maputo.

MPD, 2009, *Relatório Balanço da Implementação do Orçamento de Investimento de Iniciativa Local 2006 – 2008*, Maputo.

Olivier de Sardan, J.-P., 1995, « La Politique du terrain. Sur la production des données en Anthropologie », *Enquête*, n° 1.

Olowu, D. & Wunsch, J., 1990, *The Failure of the Centralised State: Institutions and self-Governance in Africa*, Boulder, Westview Press.

Olowu, D. & Wunsch, J., 2004. *Local Governance in Africa. The Challenges of Democratic Decentralization*. Boulder e London: Lynne Rienner Publishers.

Plataforma de Governação Local – Centro, 2007, *Encontro Regional Centro. Relatório do Processo*, Chimoio.

Plataforma de Governação Local – Sul, 2007, *Encontro Regional Sul. Relatório*, Maputo.

Rueschemeyer, D., 2003, “Can One or Few Cases Yield Theoretical gains?” in Mahoney, J. & Rueschemeyer, D. (ed.), *Comparative Historical Analysis in Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press.

Weber, M., 1971. *Economie et société. Tome Premier*. Paris : Librairie Plon.