

Parte 1

Contexto macro

DESCONCENTRAÇÃO VS DEVOLUÇÃO: ALIANÇAS POLÍTICO-ECONÓMICAS, ESTRATÉGIA, DOADORES

Introdução e resumo

Na Parte I deste livro, o leitor encontra uma análise do contexto macro da descentralização em Moçambique, sem o entendimento do qual não é fácil compreender a forma como esta reforma do sistema político-administrativo e do Estado está a ser conduzida e o impacto produzido quer pela descentralização administrativa (desconcentração), quer pela devolução, ou seja, descentralização democrática, quer pela descentralização fiscal.¹

No primeiro artigo, os autores *Weimer, Macuane e Buur* investigam a estrutura e a dinâmica da economia política de Moçambique, que é considerada essencial para o entendimento da descentralização, o seu objectivo primordial e os seus limites. Usando a teoria de formação de acordos e coligações políticas (*political settlement*) formulada por Mushtaq Khan (2010) e outros, os autores analisam os 'factores fundacionais' da economia política de Moçambique, ou seja, o partido predominante, Frelimo, e o seu relacionamento com o Estado e a administração pública, bem como com a economia e seu modo predominante de acumulação de capital. Tomando em conta a trajectória para uma economia de extracção dominada por uma aliança de interesses nacionais ligados à coligação no poder

e a capitais internacionais, por um lado, e à manutenção do poder como partido dominante por outro, a análise conclui que a descentralização só faz parte da ‘regra de jogo político’ quando pode ser instrumentalizada, na forma de desconcentração, para estender uma parte da renda aos ‘clientes’ locais, com o fim de salvaguardar a lealdade do eleitorado e, assim, a predominância política e económica do partido. Uma descentralização de poderes e recursos no sentido de devolução é, sob esta perspectiva, uma opção arriscada que pode criar potenciais ‘rivals’ e uma eventual erosão do poder da coligação no poder, criando uma coligação autoritária fraca e um ‘clientelismo competitivo’ dentro da Frelimo.

O segundo artigo na Parte I, da autoria de *Weimer*, traça o historial do modelo actual de descentralização em Moçambique, com as suas duas componentes de desconcentração e devolução (municipalização), com recurso à metodologia de ‘dependência do caminho escolhido’ (*‘path dependency’*). Analisando as circunstâncias políticas do processo de paz de 1990 – 1994, considerado como uma ‘conjuntura crítica’ para a escolha estratégica da reforma do modelo de Estado, o autor conclui que a redefinição do quadro inicial de descentralização na base da Lei 3/94, através da emenda constitucional de 1996 e o pacote autárquico de 1997, produziu uma abordagem bifurcada da descentralização. Esta, em última análise, produz duas classes de cidadãos e acarreta consequências política e administrativamente caras, para além de parcialmente disfuncionais para a reforma do Estado, mantendo, lado a lado, princípios irreconciliáveis entre os dois elementos do actual modelo de descentralização e abrindo cada vez mais espaço para a re-centralização. O facto de não existir uma política e uma estratégia nacionais de descentralização formalmente aprovadas desde os meados dos anos noventa é interpretado como resultado não apenas da falta de reconciliação lógica entre elementos técnicos, mas também da falta de reconciliação política entre elites, na coligação dominante do partido Frelimo.

Tomando em consideração a dependência orçamental externa de Moçambique, o terceiro artigo escrito por *Borowczak e Weimer* sujeita três programas de descentralização financiados por doadores a uma análise crítica, aplicando a metodologia de estudo de caso. São, na vertente da desconcentração, o Programa Nacional de Planificação e Financiamento Descentralizado (PNPFD) e o Programa Conjunto de Apoio a 13 Municípios na Zona Centro E Norte (‘P-13’), na vertente da municipalização. O terceiro estudo de caso incide sobre um conjunto de projectos apoiados pela Cooperação Internacional da Alemanha (GIZ), que abrange as duas vertentes. Nota-se, desde os meados dos anos noventa, uma certa preferência dos doadores por programas de municipalização em termos de volume de Assistência Técnica (AT) e financiamento, bem como um alinhamento e *upscaling* cada vez mais fortes, quer no PNPFD, quer no P13, bem

como uma harmonização crescente com os princípios e formas de financiamento derivados da agenda de desenvolvimento proveniente da Declaração de Paris. Contudo, por um lado, não existem dados palpáveis que mostrem o impacto destes programas na redução da pobreza absoluta, ou seja, dados que avaliem a eficácia da ajuda externa. A análise coloca sérias dúvidas quanto à coerência, sustentabilidade e *'accountability'* da ajuda externa à descentralização. A fragmentação, as flutuações nas intervenções e programas de descentralização de agências de apoio financeiro e de assistência técnica, incluindo viragens abruptas, resultam, em grande aparte, da falta de uma estratégia e de uma política clara do governo.