

2

PARA UMA ESTRATÉGIA DE DESCENTRALIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE: 'MANTENDO A FALTA DE CLAREZA?'⁵⁸: CONJUNTURAS CRÍTICAS, CAMINHOS, RESULTADOS

Bernhard Weimer

1. Introdução e contexto

Em Dezembro de 2010, o Governo Moçambicano apresentou uma versão preliminar da Política Nacional de Descentralização (PEND – *Política e Estratégia Nacional de Descentralização*) a um grupo de doadores. A ideia era ter a PEND – uma ‘meta’ a ser atingida pelo governo dentro do quadro da revisão conjunta desde 2006 – aprovada e adoptada nos meses seguintes.⁵⁹ Isto não se havia verificado até Janeiro de 2012, altura da redacção final deste capítulo.

Os esforços pela definição e aprovação de uma política e uma estratégia nacional de descentralização formalmente definida marcaram os últimos quinze anos da governação no país, tendo sido apresentadas várias propostas (ver Secção 4, a seguir) que foram rejeitadas inúmeras vezes, por razões que parecem estar relacionadas com a falta de consenso entre os órgãos de tomada de decisões do partido Frelimo e do seu governo. A aprovação e publicação da PEND, e as correspondentes implementação e monitoria, de acordo com um quadro estabelecido, teriam significado, em primeiro lugar, a definição pública de uma perspectiva para a transformação do sistema político e administrativo moçambicano a favor do governo local. Esta perspectiva era esperada pelas partes envolvidas e por outros grupos interessados desde o início do discurso sobre a

descentralização em finais da década de oitenta: as autoridades ao nível do governo central e local, parte das elites socioeconómicas e culturais aos vários níveis, a população em geral e os doadores estavam desejosos de apoiar esta transformação (Weimer & Fandrych, 1997: 125; Fandrych, 2001: 192).

Em segundo lugar, a PEND poderia ter significado a reconciliação bem-sucedida de dois conteúdos e abordagens diferentes da descentralização, que estão definidos na Constituição Moçambicana desde a sua emenda parcial em 1996: a devolução ou a descentralização democrática e a desconcentração ou descentralização administrativa.⁶⁰ Em Moçambique, a descentralização democrática é considerada o desenvolvimento das autarquias, às quais foi concedida uma certa autonomia administrativa e fiscal, com a realização de eleições regulares para a escolha do Presidente do Conselho Municipal e dos membros da Assembleia Municipal (AM). A descentralização administrativa, por sua vez representada pelos Órgãos Locais do Estado (central) (OLE), tem sido implementada por meio de instituições subordinadas com pouca autonomia. A partir de uma perspectiva académica, muitos se têm questionado se a desconcentração pode ser considerada uma forma genuína de descentralização.⁶¹ As duas componentes da descentralização, ambas partes integrantes da reforma do sector público desde 2001, as suas diferentes lógicas inerentes, as diferentes modalidades de acesso ao poder e aos recursos, e as suas diferentes credenciais democráticas formam um sistema complexo de políticas e administração pública. A literatura classifica este sistema como um ‘modelo de dois pilares’ (Fandrych, 2003), um ‘modelo de descentralização bifurcado’ (Borowczak & Weimer, neste volume) ou, de forma mais crítica, como ‘um tipo de *apartheid* [administrativo]’ (Galli, 2003: 9), na medida em que conduz não só a um sistema administrativo fragmentado, mas também a um sistema de ‘duas classes de cidadãos’ (Chiziane, 2008: 145), tratados diferentemente em termos dos direitos e deveres como contribuintes, eleitores, entre outros.

Em terceiro lugar, a reconciliação das duas formas de descentralização teria significado uma operacionalização do que liga as duas diferentes formas e abordagens: o **gradualismo**. Em Moçambique, o gradualismo denota, em termos institucionais-jurídicos, dois processos: por um lado, o aumento do número das autarquias através da adopção de legislação para a criação de novas autarquias a partir da transformação de subunidades dos OLEs (vilas, povoações)⁶² e, por outro lado, a transferência de um maior número de funções e dos recursos presentemente atribuídos aos OLEs para as autarquias.

De acordo com os governantes e legisladores moçambicanos, o *gradualismo* também possui uma dimensão técnica e política, nomeadamente, um caminho cauteloso e sequencial em direcção à descentralização – contrariamente a uma abordagem de ‘*big bang*’. Segundo a literatura, isto significa avaliar e edificar

a descentralização gradualmente, passo a passo, com base nas experiências adquiridas na primeira fase da descentralização, com vista a evitar os riscos de uma ‘estrada potencialmente perigosa, com grandes buracos, notavelmente relacionados com a descentralização fiscal’ (Bird, 1990; Shah & Chaudhry, 2004) ou, por outras palavras, uma abordagem baseada na aprendizagem prática (aprender fazendo). Isto implicaria, contudo, ter pelo menos uma estratégia e um quadro de monitoria que incluísse um banco de dados para avaliar as mudanças desejadas, elementos que têm estado, de certa forma, ausentes no caso de Moçambique, onde a primeira década da descentralização produziu resultados diversos, fragmentados e pouco documentados.⁶³

Para alguns analistas (Weimer & Fandrych, 1997; Soiri, 1999; Fandrych, 2001: 193ff), o *gradualismo* é uma fórmula que representa o denominador comum mais baixo, uma espécie de compromisso em matéria de descentralização entre duas alas opostas dentro do partido hegemónico, ou seja, entre uma ala reformista a favor da devolução e uma ala conservadora, que se lhe opõe. Com esta fórmula, seria possível continuar com a autarcização de uma forma cautelosa, permitindo a revisão e a reformulação do conteúdo e do processo de descentralização em qualquer momento, no caso de necessidade de se manter a unidade no seio do partido. Este compromisso reflecte, de acordo com Buur (2009), uma estratégia implícita: por um lado, a sobrevivência do regime, dado o conflito inerente no seio da elite da Frelimo em relação ao grau de partilha do poder entre os vários níveis do Estado, e, por outro lado, numa perspectiva de ‘amigo-inimigo’, prevenir a instrumentalização da descentralização pela oposição política e por outras elites (locais) excluídas para seu benefício na sua luta pelo poder

Com este pano de fundo, várias questões emergem: Por que razão optaram a Frelimo e o seu então sistema de partido único, em 1994, por um modelo de devolução radical e inclusivo, um modelo que teria expandido a descentralização democrática e as suas instituições formais (presidentes dos conselhos municipais e administradores eleitos), bem como representantes das assembleias multipartidárias, para todas as áreas rurais (distritos) e aglomerações urbanas (cidades e vilas)? O que motivou a mudança repentina, em 1996, através de uma emenda constitucional, daquela visão e o recuo na devolução, ora limitada apenas às zonas urbanas? E quais são as consequências desta decisão e do estabelecimento de um ‘modelo de dois pilares’ do governo local em termos da política e estratégia e da qualidade dos governos locais?

Para tentar responder a estas questões, este capítulo é estruturado da seguinte forma: primeiramente, a metodologia qualitativa usada para esta análise é apresentada, e combina elementos de duas abordagens: *process-tracing* (‘rastreadibilidade do processo’) e análise do percurso crítico. Depois, apresenta-se

o contexto e uma breve narrativa do primeiro período de reformas, procurando explicar as variáveis e os resultados do processo histórico que conduziu ao actual modelo. A quarta secção examina de forma mais profunda os elementos centrais do modelo e analisa as várias tentativas de formular uma estratégia de descentralização coerente, que procure conciliar os dois modelos. Por último, são apresentadas as conclusões.

2. Considerações teóricas e metodologia

Para a análise e explicação de processos institucionais e seus resultados, tais como o processo de descentralização em Moçambique, a literatura na área das ciências sociais sugere uma abordagem denominada ‘institucionalismo histórico’, na qual os conceitos de ‘dependência histórica ou dependência de percurso’ e ‘conjunturas críticas’ são considerados elementos-chave (Pierson, 2004; Capoccia & Kelemen, 2007). O estabelecimento das instituições resultantes das conjunturas críticas na história é visto como gerando e perpetuando um processo auto-sustentado de estabilidade e arranjo institucional. ‘Tais conjunturas são críticas porque colocam os arranjos institucionais em percursos ou trajetórias que são difíceis de alterar’ (Pierson, 2004: 135).

Aqui, sugiro que a conjuntura crítica para o que observamos hoje como quadro institucional para a abordagem de descentralização bifurcada e, de certa medida, contraditória em Moçambique é o resultado de tal conjuntura crítica no período pós-guerra, especificamente no período de 1992-1996. Para fins de análise, dividimos este período em dois subconjuntos distintos: os primeiros dois anos a seguir à assinatura do Acordo Geral de Paz em Roma (Outubro de 1992) até Outubro de 1994, nos quais a primeira legislação sobre a descentralização (Lei 3/94) foi aprovada pelo então parlamento monopartidário; e o período de Outubro de 1994 até Dezembro de 1996, quando a Constituição foi unanimemente revista pelo novo parlamento multipartidário (Lei 9/96), limitando o alcance e o impacto da legislação aprovada anteriormente. Especialmente o primeiro período, assim como os anos precedentes à negociação do AGP, foram marcados por um momento crítico para a descentralização em Moçambique, no qual a dominância estrutural e a influência por parte da Frelimo sobre a acção política foi significativamente relaxada ou mesmo limitada, conduzindo a uma maior variedade de possíveis escolhas políticas e, de facto, conforme observado por vários estudiosos, a um realinhamento da elite política do país (Levy, 2010b; Buur *et al.*, 2011). Tais circunstâncias, aliadas à ‘importância crucial da contingência’ na tomada de decisões, são típicas das conjunturas críticas (Capoccia & Kelemen, 2007: 342).

De acordo com a literatura sobre os métodos qualitativos nas ciências sociais (Goertz, 2005), considero a metodologia do ‘rastreamento do processo’ com narrativas históricas um método complementar para a análise de conjunturas críticas (Falletti, 2006; Collier, 2010). Sem entrar nos detalhes do debate académico sobre este método,⁶⁴ seria suficiente, no nosso contexto, definir rastreamento do processo como um exercício no qual ‘o investigador deve proporcionar narrativas teóricas explícitas que identificam ou rastreiam cuidadosamente e comparam as sequências dos eventos que constituem o processo’ (Aminzade, 1993: 108, citado em Falletti, 2006: 2). No presente artigo é, portanto, essencial narrar e captar as acções políticas que se apresentam, as percepções, motivações, expectativas e estratégias adoptadas por actores-chave, notavelmente no seio da Frelimo e do seu governo, durante a conjuntura crítica, na qual havia algum espaço para o debate e oportunidades para a mudança estrutural na formulação de políticas e dos seus resultados. Por outras palavras, o resultado deste processo, isto é, o quadro institucional de dois pilares e a sua combinação particular de devolução e desconcentração, deve ser compreendido como o resultado de um compromisso político entre os actores com diferentes posições e visões concernentes aos determinantes da política de descentralização.

Quais são estes determinantes e quem são os actores?

Num modelo simples, assumimos dois actores no seio da Frelimo: os ‘reformistas’, interessados na devolução radical, os conservadores, a ‘velha guarda’ (Soiri, 1998: 19), interessados em manter um controlo central sobre os governos locais, mas concedendo um grau de descentralização administrativa ou desconcentração. Ambos têm diferentes posições concernentes às variáveis-chaves ou às características do processo de descentralização. Para fins da nossa análise, estas variáveis derivam da vasta literatura sobre a descentralização produzida a partir dos anos oitenta (por exemplo, Cheema & Rondinelli, 1984; Vengroff & Salem, 1992; Wunsch, 1998; Manor, 1999).

A seguinte tabela apresenta este raciocínio de maneira simplificada, ao mesmo tempo que torna mais explícitos os pressupostos teóricos que fundamentam as duas posições/modelos.⁶⁵

Tabela 2: Determinantes dos resultados da descentralização

	Critérios-chaves para os governos locais	Posição dos governantes	
		Reformadores	Conservadores
AF	Autonomia/Autoridade (fiscal, orçamental, patrimonial)	Sim	Não
S	Subsidiariedade/ relações de tutela gem administrativa intergovernamental	Sim	Não
F	Transferências fiscais (propósito geral e subvenções condicionadas)	Sim	Não
RS	Fórmula de partilha de receitas	Sim	Não
LP	Personalidade jurídica própria dos governos locais (lei pública)	Sim	Não
EL	Eleição multipartidária de líderes (presidentes dos conselhos municipais, administradores)	Sim	Não
EA	Eleições multipartidárias dos representantes de assembleias	Sim	Não
PC	Abordagens participativas/Consulta	Sim	Sim
AA	Autoridade administrativa	Sim	Sim (parcial)
P	Planificação (estratégica, operacional)	Sim	Sim
Y	Modelo/Resultado	Devolução (DEV)	Desconcentração (DEC)

Os dois diferentes resultados de um processo de descentralização, em termos do quadro institucional ou da política nacional e estratégia da descentralização, podem, portanto, ser representados pelas seguintes fórmulas:⁶⁶

$$Y_{DEV} = f(AF \times S \times F \times RS \times LP \times EL \times EA \times AA \times P \times PC)$$

$$Y_{DEC} = f(-AF \times -S \times -RS \times -F \times -LP \times -EL \times -EA \times AA \times P \times PC)$$

Nelas, o resultado concernente à devolução, Y_{DEV} , é a função da existência simultânea de, pelo menos, os elementos AF a EA. Por outras palavras, AF a EA são condições necessárias para o resultado da devolução.

No que diz respeito ao resultado da desconcentração, Y_{DEC} , este depende da ocorrência de não – AF ($-AF$), não -S ($-S$), até não -EA, e da ocorrência de AA, P e PC. Estas são condições necessárias para a desconcentração. Para a devolução, as últimas três são condições não necessárias ou opcionais.

O *gradualismo* em direcção ao modelo de devolução pode ser definido como um movimento, ao longo do tempo, de Y_{DEC} para Y_{DEV} . E como seria a política nacional e a estratégia de descentralização (PEND) numa combinação do modelo da desconcentração e do modelo de devolução, ou na abordagem bifurcada?

Em termos de forma, ela poderia ser representada pela seguinte fórmula:

$$\begin{aligned}
 PEND &= f(Y_{DEV} + Y_{DEC}) \\
 &= (AF \times S \times F \times RS \times LP \times EL \times EA \times AA \times P \times PC) + \\
 &(-AF \times -S \times -RS \times -F \times -LP \times -EL \times -EA \times AA \times P \times PC)
 \end{aligned}$$

Nesta equação, a maioria das variáveis dos resultados parciais (Y_{DEV} e Y_{DEC}) são mutuamente exclusivas. Um quadro político coerente para a descentralização necessitaria de reconhecer isto e de resolver esta contradição através de uma mudança gradual das variáveis ao longo do tempo, por exemplo, introduzindo AF ou EA ou EL no resultado de desconcentração Y_{DEC} . Como iremos observar nesta secção, até aqui as várias tentativas de uma PEND não encontraram uma solução adequada para este desafio, nem encontraram a vontade política necessária e o consenso no seio da elite política para que isto tivesse efeito, conforme se reflecte em muitas das contribuições para este livro, com consequências adversas para o processo de descentralização e para os seus resultados. A principal razão é a contradição lógica entre os elementos constitutivos do quadro institucional da descentralização em Moçambique, conforme expresso numa versão simplificada na fórmula acima.

Está claro que a presente abordagem bifurcada da descentralização em Moçambique não está diretamente relacionada com as mudanças constitucionais adoptadas em 1996, que lhe conferiram um estatuto constitucional primordial. A conjuntura crítica no período pós-guerra civil tinha, de facto, produzido uma nova e radical abordagem para a descentralização (Weimer, 2004), a qual, contudo, provou não ser consensual no seio da elite hegemónica e, portanto, sofreu uma revisão e retrocesso. A secção seguinte delinea momentos-chave deste processo.

3. Descentralização: narrativa histórica e conjunturas críticas

3.1 Pontos de partida

De acordo com José Óscar Monteiro,⁶⁷ um dos pensadores moçambicanos mais influentes e consistentes nas questões da construção do Estado e da descentralização em Moçambique, um dos grandes desafios do país tem sido o de estabelecer uma ligação entre um Estado e uma burocracia altamente centralizados e as comunidades sob a sua administração e governação, ligação que, na sua opinião, é uma condição necessária para a construção de um Estado viável

em Moçambique (Monteiro, 2006; Monteiro, s/d). De acordo com este autor, aquando da independência, o Estado Moçambicano enfrentou três principais desafios. Em primeiro lugar, o Estado era uma criação externa, sem nenhuma legitimidade, projectado sobre um ambiente social e político altamente diverso, predominantemente Africano. Segundo, ele era altamente centralizado em termos da sua economia política e do sistema administrativo-político estabelecido, para garantir a extracção de recursos e a acumulação na metrópole. Terceiro, o Estado era fraco e com pouca penetração social, na medida em que as suas funções administrativas e do governo estavam concentradas na cidade capital e nalgumas capitais provinciais, estando grande parte do território privado de funções importantes do Estado e de serviços públicos (Monteiro, 2006).

Ainda assim, os primeiros anos da governação da Frelimo e o socialismo não reduziram a lacuna entre o Estado e as comunidades. Pelo contrário, as políticas adoptadas no âmbito da ideologia da construção da nação socialista, o desenvolvimento orientado pelo estado e pelo regime político de 'centralismo democrático', aliados à exclusão da tradição e da cultura Africana, levaram a maior burocratização e fragmentação dos governos locais, e à erosão da legitimidade do governo central. Fandrych analisa de forma pormenorizada os governos locais disfuncionais, réplicas das instituições do Estado central e de instituições partidárias, afectadas pela falta de recursos, por funções administrativas desintegradas⁶⁸ e por uma dupla subordinação⁶⁹ (Fandrych, 2001: Capítulos II e III). Segundo este autor, o resultado foi um centralismo altamente conflituoso, uma administração local ineficiente e um obstáculo para a democratização (multipartidária) e liberalização trazidas pela reforma constitucional de 1990. Como a experiência dos 16 anos de conflito armado (1977-1992) demonstra amplamente, os governos locais eram incapazes de controlar o território e de proteger a sua população nas várias regiões de Moçambique, à excepção das principais vilas.

A fragmentação da administração local não deve ser vista, portanto, somente como resultado da guerra, mas principalmente como consequência do projecto de modernização (socialista) da construção da nação no início do período pós-colonial. Paradoxalmente, esta modernização não poderia ocorrer sem diferenciação, desagregação e processos de ajuste nos subsistemas do Estado que, por seu turno, produziram o que Offe designou de 'défice do estado' (*Staatsdefizit*) (Offe, 1987), particularmente ao nível local do governo. Num estado subestruturado e institucionalmente fraco, este défice foi aproveitado pelas forças do poder local, comerciantes, líderes locais (tanto da Renamo como da Frelimo) com uma orientação militarizada e práticas coercivas, bem como por chefes e régulos locais (Alexander, 1997). A proliferação destes últimos foi observada em algumas das províncias moçambicanas como, por exemplo, Nampula (Ivala,

1999: 172f). O caos, as contradições e conflitos emergindo da desagregação do Estado e do comportamento arbitrário dos líderes locais, reforçados pelos efeitos da guerra, foram designados por ‘decomposição’ do tecido social e económico, e das instituições do Estado (Derlugian, 1990). Portanto, o fracasso do Estado centralizado diagnosticado noutros países Africanos (Olowu & Wunsch, 1990) também ocorreu no Moçambique devastado pela guerra: a arrogância das classes do Estado centralizado, a sua incapacidade de prestar serviços públicos básicos e bens, a sua exploração de mão-de-obra e de recursos através de um comando centralizado e de abordagens de controlo, bem como práticas corruptas ou práticas patrimoniais, andavam de mãos dadas com a expropriação ou ‘desempoderamento’ das comunidades locais, observado por Manor (1999: Parte II). Tais práticas resultaram numa ‘crise da autoridade’ do Estado e do seu partido dominante (Alexander, 1997: 20).

3.2 Conjuntura crítica: fase I

‘Sempre que nós, a Frelimo e o nosso Estado, nos encontramos numa grave crise, redescobrimos as virtudes do governo local’, afirmava mais tarde Aguiar Mazula, o Ministro da Administração Estatal (1990- 1994) na altura da conjuntura crítica que levou à descentralização.⁷⁰ Nesta função, Aguiar Mazula foi também membro da delegação da Frelimo nas Negociações de Paz (1990-1992) com a Renamo, realizadas no Mosteiro de Santo Egídio em Roma. Ele fazia parte de um pequeno grupo de reformadores, composto por governadores provinciais (notavelmente das províncias de Sofala, Nampula e Inhambane) e por alguns membros do Comité Central, que se reuniam ‘clandestinamente’.⁷¹ A sua visão e o seu projecto eram de conceptualização de uma alternativa para o ‘Estado de Nachingwea’, centralista, autoritário e de partido único, que surgira no segundo Congresso da Frelimo nas áreas libertadas em 1972 e fora instalado nos primeiros dez anos de independência. Crucial para esta reconceptualização foi o modelo de devolução radical representado pelos factores constituintes acima enumerados, um quadro democrático formal (multipartidário) para o poder local legitimado e a criação de um espaço para o exercício do poder através de formações locais sociais e das elites, incluindo as ‘tradicionais’. Um poder reforçado de supervisão do Estado central, aliado aos mecanismos de responsabilização ascendentes, asseguraria que os governos locais fossem rigorosamente monitorados e chamados à acção quando necessário. De acordo com estes visionários, o resultado final de longo prazo da abordagem de devolução poderia eventualmente culminar com uma estrutura federal da administração pública em Moçambique, considerada mais adequada para o contexto moçambicano altamente diverso em termos culturais, linguísticos, sociais e de recursos naturais.⁷²

Se a transformação do estado é compreendida como uma mudança das relações económicas e de poder no respeitante ao (i) propósito, (ii) localização do poder, e (iii) actores que exercitam o poder (Hameiri, 2009), então o grupo clandestino necessitaria de ser considerado como constituído por verdadeiros reformistas, no sentido de que eles tentaram produzir uma mudança irreversível nas relações interinstitucionais⁷³.

Mazula, no seu Ministério, tinha preparado a elaboração de um quadro institucional e legal para a devolução, no contexto do PROL, na base de uma nota conceptual atribuída a Óscar Monteiro⁷⁴, um processo coordenado por José Guambe, o então Director Nacional da Administração Local no MAE, que também contribuiu para este processo com o seu pensamento conceptual e operacional, estudos e pressão, para além de gerir, de facto, a PROL.⁷⁵

Longe do Ministério, Mazula também aproveitou a janela de oportunidade da sua participação na delegação da Frelimo nas negociações de paz de Roma para lançar alguns 'tubos de ensaio' inovadores no concernente à democratização e a outras questões com vista à democratização do Estado e dos seus procedimentos,⁷⁶ assim como para incitar a Renamo relativamente a um caminho mais democrático e para influenciar com as suas ideias de reforma a equipa da Frelimo nas negociações.⁷⁷

Enquanto Mazula teve sucesso na produção da famosa Lei da Devolução, lei nº 4/94, aprovada pelo Parlamento da Frelimo em Setembro de 1994, numa das suas últimas sessões antes das primeiras eleições multipartidárias gerais do mês seguinte, a questão da reforma da descentralização permaneceu fora do AGP. De acordo com Mazula, as afinidades do 'estado de espírito do comissário político-militar' de ambos os chefes das equipas de negociação, Armando Guebuza (Frelimo) e Raúl Domingos (Renamo), pesaram mais do que o pensamento inovador sobre a descentralização e a reforma do Estado.⁷⁸

Os **resultados** destes eventos da primeira fase da conjuntura crítica podem ser resumidos conforme se segue:

- Uma estratégia de devolução radical com a legislação correspondente (3/94) foi instituída pelo Parlamento da Frelimo, com o objectivo de transformar profundamente o sistema político-administrativo moçambicano, democratizando-o, através da eleição dos presidentes dos conselhos municipais, administradores distritais e assembleias distritais e municipais num contexto multipartidário. As eleições estavam previstas para 1996.
- Ela cobre a totalidade dos 128 distritos e 13 zonas urbanas (cidades capitais e vilas), o que significa a eventual descontinuidade dos conselhos executivos directamente subordinados ao governo central e ministérios de tutela;

- Ela introduz, pela primeira vez, o princípio de autonomia do governo local, subsidiariedade e as relações intergovernamentais (fiscais), substituindo a subordinação dos governos locais por uma relação de tutela/supervisão pelo governo central. E define também as funções das autarquias, estabelecendo o princípio de ‘finanças seguem função’, isto é, transferências do governo na forma do propósito geral e subvenções condicionadas;
- Ela prevê o reconhecimento da autoridade tradicional nas instituições localmente relevantes;
- Ela prevê o estabelecimento de uma associação nacional de municípios ou autarquias, isto é, um órgão de pressão e advocacia para os governos locais em Moçambique;
- Ela define a implementação gradual desta estratégia (*gradualismo*), tanto por motivos de prudência como pela fórmula de compromisso político relativamente aos membros da Frelimo opostos às mudanças radicais.

É, de facto, espantoso que este projecto, idealizado e desenhado por um grupo claramente minoritário no seio da Frelimo, tenha tido a bênção do Comité Político daquele partido⁷⁹ antes de ser aprovado pelo parlamento de partido único.

3.3 Conjuntura crítica: fase II

Este sucesso de Mazula, da sua equipa e da ala reformista, não iria, contudo, durar muito tempo. Em 1995, já sob o então recém-eleito governo de Chissano, com Alfredo Gamito a substituir Mazula como Ministro da Administração Estatal, aquando da apresentação das propostas legislativas para as leis ou regulamentos necessários para a operacionalização das estipulações da legislação de base para o Parlamento recém-eleito, tornou-se claro que a reforma radical da descentralização não seria continuada conforme o que for a aprovado. Para grande surpresa do Ministro Gamito, alguns dos seus camaradas da Frelimo no Parlamento, que tinham participado na anterior aprovação unânime da lei 3/94, questionavam a sua compatibilidade com a constituição. Gamito, insistindo na constitucionalidade da lei 3/94 e defendendo as leis e regulamentos propostos, diria posteriormente que ‘apanhou um tiro nas suas costas dado pelos seus camaradas’.⁸⁰

Portanto, na segunda fase da conjuntura crítica, o espaço para uma reforma profunda e para a democratização foi gradualmente encerrado, também no caso do microcosmo da reforma de descentralização em Moçambique.⁸¹

O processo e os argumentos usados pelos deputados da Frelimo e da Renamo no debate politicamente animado dentro e fora do Parlamento são bem documentados (Weimer & Fandrych, 1997, 1998; Fandrych, 2001). Dado o espaço limitado aqui,

eles não serão repetidos neste contexto. Enquanto a Renamo estava, por uma questão de princípio, contra o processo de devolução representado pela lei 3/94 e eventualmente boicotou o processo legislativo associado, bem como as primeiras eleições autárquicas, movida, em particular em 1997/98, por uma atitude de confrontação e boicote,⁸² a Frelimo estava dividida. Inicialmente, o grupo reformista, incluindo o ministro Gamito, estava a favor da manutenção do quadro legal e não via qualquer obstáculo constitucional (Fandrych, 2001: 175ff). Mais tarde, teve que curvar-se perante uma maioria conservadora na Frelimo e as orientações emanando do Comité Político a favor da ideia da reforma da lei da descentralização e do seu fundamento estratégico através de uma Emenda Constitucional (Lei 9/96), unanimemente adoptada pelo Parlamento (através de aclamação) em Novembro de 1996.⁸³ Esta emenda, mantida na reforma da Constituição de 2004, cimenta o sistema bifurcado dos governos locais em Moçambique.

Vale a pena frisar que a posição da Renamo era absolutamente contraditória: enquanto, por um lado, retoricamente promovia a democracia institucional local, boicotava quase toda a legislação subsequente para este fim apresentada pela Frelimo no Parlamento. No concernente à emenda constitucional, a Renamo votou com a Frelimo a favor de um sistema bifurcado de governo local. De acordo com os líderes de opinião naquele partido, a Renamo tinha como propósito adquirir o poder e o controlo do Estado e não só dos governos locais, mas também dos governos locais nas zonas rurais, que seriam menores do que os distritos e limites 'tradicionais' correspondentes.⁸⁴

A partir de um ponto de vista superficial, as razões para esta mudança poderiam estar relacionadas com pequenas inconsistências constitucionais. Mas as principais razões eram políticas: em primeiro lugar, as eleições gerais de 1994 produziram um resultado surpreendente, no sentido em que demonstraram um grande apoio do eleitorado rural à Renamo nas províncias densamente povoadas e ricas em recursos no centro e norte do país (de Brito, 1995). E em segundo lugar, os projectos do grupo reformista na Frelimo eram vistos como questionando, e possivelmente minando, os princípios básicos do Estado da Frelimo, a hegemonia nacional do partido e o sistema patrimonial de governação.⁸⁵ O medo ou receio, perfeitamente compreensível do ponto de vista hegemónico, era o de que se as eleições para os governos locais prosseguissem em 1996, conforme previsto pela legislação original (revogada), o resultado seria provavelmente a transferência de grande parte das áreas rurais, das suas populações e recursos para o controlo da Renamo – um evento a ser prevenido a todo o custo.⁸⁶

Contudo, na medida em que um recuo total da estratégia de reforma da devolução era visto como sendo potencialmente um embaraço político, considerando, por um lado, as expectativas generalizadas e populares concernentes

a uma verdadeira reforma do governo local e, por outro lado, o apoio prestado a este processo por doadores importantes como o Banco Mundial e a GTZ,⁸⁷ a Frelimo optou por um compromisso misto de desconcentração (para os governos distritais) e devolução (para as áreas urbanas/autarquias – estas últimas com uma tendência clara para votar pela Frelimo⁸⁸).

Os elementos-chave do resultado, o quadro institucional bifurcado para os governos locais desta segunda fase da conjuntura crítica, podem ser resumidos da seguinte forma:

- O pacote autárquico foi aprovado com um quadro jurídico revisto (Lei 7/97) e regulamentos correspondentes,⁸⁹ bem como com a designação de um ‘primeiro lote’ de 33 autarquias. As eleições autárquicas foram realizadas em 1998, 2003 e 2008, com um número adicional de 10 autarquias designadas em 2008. Em 2000, um número total estimado de 544 cidades, vilas, sedes distritais e aldeias/localidades foram consideradas como potencialmente elegíveis para a autarcização.⁹⁰
- A lei prevê dois tipos de autarquias urbanas: municípios (urbanos) e ‘povoações’ (rurais). Este último tipo ainda não foi designado /criado.
- Os distritos (isto é, as zonas rurais) são excluídos do processo de devolução e permanecem subordinados à administração (central) do Estado. Mais tarde (em 2003) são designados os Órgãos Locais do Estado (OLEs), em que os distritos coexistem com as autarquias, que formam um tipo de espaço autónomo, ‘extraterritorial’, dentro da área do distrito.
- Trata-se de uma forma de gradualismo, que já não reflecte uma abordagem técnica prudente para a introdução de uma reforma nacional de longo alcance, faseada ou gradual e baseada em critérios claros, mas, contrariamente, é uma opção política a ser activada em caso de necessidade de reconciliar os conflitos potenciais no seio da Frelimo ou de limitar o espaço político para a oposição, ou para ambos os fins. O lema pode ser resumido com o título de um livro sobre a questão: ‘*Keeping it vague*’ ou ‘Mantendo a falta de clareza’ (Pijnenburg, 2004).
- Deu-se a retirada, na Lei 7/97, tanto das disposições legais para a criação de uma Associação Nacional de Municípios como das funções atribuídas às autoridades tradicionais. Estas últimas foram posteriormente incorporadas tanto na administração local (distrital) como nas autarquias como ‘Autoridades Comunitárias’, com base no decreto 15/2000, que reflecte globalmente o modelo colonial de interacção entre líderes locais e o Estado/ governo/ partido.⁹¹

Todos os principais eventos e actos relacionados com a descentralização e com o governo local desde a emenda constitucional de Novembro de 1996 têm dependido do percurso escolhido na altura,⁹² aquando do encerramento da conjuntura crítica em 1996.

Como já foi observado, o resultado deste processo forma um conjunto de certa forma incoerente, ainda que a sua estrutura institucional seja estável, com elementos parciais e lógicos mutuamente exclusivos no concernente às suas duas componentes, isto é, a devolução e a desconcentração.

3.4 Dependência histórica (*Path dependence*)

A chamada dependência histórica, ou *path dependence*, requer uma evidência de informação de retorno, ou *feedback* positivo, sobre as decisões tomadas na altura da conjuntura crítica que conduzem a um equilíbrio institucional relativo resistente às mudanças (Pierson, 2004: 44).

Tenho a convicção de que ambos os elementos, Y_{DEV} e Y_{DEC} , tiveram um retorno positivo engendrado pela política do governo central, e não como resultado das pressões de baixo e dos próprios governos locais.

No concernente à desconcentração, os aspectos-chave do retorno ou *feedback* positivo são:

- A criação, em 2003, de um quadro legal para os Órgãos Locais do Estado (OLEs), através da Lei 5/2003 e, em 2006, os correspondentes regulamentos.⁹³ As OLEs incluem todas as entidades sub-nacionais (províncias, distritos, localidades, etc.) do Estado (central), para as quais as funções administrativas são desconcentradas.
- A ligação dos OLEs ao e-SISTAFE (não às autarquias).
- A definição do distrito como o principal nível de planificação.
- A introdução do OIIL, primeiro como um instrumento de financiamento da infra-estrutura distrital e, mais tarde, para os meios de subsistência rurais que foram posteriormente transformados num esquema de crédito dentro do quadro do Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD).⁹⁴
- A criação do Representante do Estado nas autarquias (através do Decreto 65/2003, de 31 de Dezembro), nomeado pelo governo central, cargo que, especialmente nas autarquias governadas pela Renamo, em dois dos territórios municipais, foi reduzido.⁹⁵
- O enfoque primário, no contexto da Presidência Aberta e Inclusiva (PAI), sobre os distritos.⁹⁶
- O apoio dos doadores para a desconcentração e PNPFDD emergente.

A dinâmica da informação de retorno ou *feedback* positivo do modelo de devolução pode ser resumida conforme se segue:

- Criação de 10 novas autarquias em 2008.
- Aprovação da legislação para a transferência de funções do Estado para as autarquias.
- Eleições regulares e, no caso de morte ou resignação dos presidentes dos conselhos municipais, a realização de eleições intercalares nas respectivas autarquias.
- A reforma da legislação sobre as finanças municipais em 2008.
- A criação, em 2010, de uma facilidade de financiamento para as cidades capitais provinciais, para o alívio da pobreza nas suas jurisdições, dentro do quadro do PERPU.
- Apoio massivo dos doadores à autarcização e emergência de um Programa de Desenvolvimento Municipal Nacional alinhado.⁹⁷

Antes de passarmos a examinar o impacto geral, a dinâmica e a estabilidade deste quadro institucional no capítulo conclusivo, precisamos de examinar as várias tentativas, com início já em 1997, com vista à formulação de uma política nacional coerente e da sua estratégia, bem como a operacionalização do gradualismo que, conforme já foi observado no início, ainda hoje não está concluído.

4. À procura de visão e coerência: em direcção a uma estratégia nacional de descentralização?

4.1 Descrição geral

Entre 1996 e 2010, houve várias tentativas de formular uma política nacional de descentralização e a sua estratégia, bem como os respectivos elementos deste documento, eventualmente a ser aprovado pelo Conselho de Ministros. A tabela seguinte apresenta uma descrição geral dos elementos mais relevantes.

Tabela 3: Documentos seleccionados sobre a política de descentralização e estratégia

Nr.	Data	Título	Autor(es)	Instituição	Tipo	Fonte
A	Janeiro de 1998	Estratégia Nacional de descentralização Administrativa em Moçambique	MAE	MAE, Projecto Moz/93/501	Documento Político	MAE, 1998a, Chichava & Moiane, 1998
B	Maio de 2005	Política e Estratégia de Desenvolvimento Autárquico em Moçambique para 2005-2010 (Proposta)	MAE, DNDA (PDM)	MAE, DNDA (PDM)	Política sectorial/ documento de estratégia (proposta final)	MAE, 2005a; MAE, 2005b.
C	Agosto de 2005	Estratégia Nacional Planificação e Finanças Descentralizadas	MPD, DNPO	MPD, DNPO	Proposta preliminar	MPD, 2005
D	Março de 2006	Formulação de uma ‘Política e Estratégia Nacional de Descentralização (DPED). Opções de Políticas para as Reformas de Descentralização’	David Jackson, Leonardo Romeo e Teodoro Waty	MDP/PPFD	Estudo	Jackson et al., 2006
E	Novembro de 2006	Proposta de Anteprojecto da Política Nacional de Descentralização (PND)	Teodoro Waty e Machatine P. Munguambe	UTRESP	Versão preliminar do documento de política	Waty & Munguambe, 2006
F	Novembro de 2009	Política Nacional de Descentralização e Estratégia de Implementação (Proposta)	José Óscar Monteiro e José Jaime Macuane	MAE	Versão preliminar do documento de política	Monteiro & Macuane, 2009
G	Setembro de 2010	Plano Estratégico do Sector da Administração Local (PESAL)	MAE	MAE	Plano Estratégico do Ministério	MAE, 2010a
H	Agosto de 2010	Política Nacional de Descentralização e Estratégia de Implementação (Proposta)	MAE	MAE	Documento de Política	MAE, 2010b

Existem muitas estratégias adicionais (sectoriais), tanto elaboradas como aprovadas, incidindo sobre os governos locais, que não estão necessariamente harmonizadas ou enquadradas no pensamento estratégico ou propostas contidas nos documentos relevantes acima enumerados. Dois exemplos deverão ser suficientes. O primeiro é o Programa Estratégico de Redução da Pobreza Urbana (PERPU), que resultou no estabelecimento, em 2011, do Fundo de Alívio da Pobreza Urbana, por enquanto restrito às capitais provinciais (GoM, 2010). Apesar de representar um documento que testemunhou o envolvimento de cinco ministérios – um caso único no concernente a uma abordagem coordenada para a descentralização – ele é modelado sobre o OIIL (introduzido ao nível distrital em 2006) e apresenta um conjunto de desafios similares em termos de conformidade por parte dos beneficiários e compatibilidade com o quadro legal que governa as autarquias.⁹⁸ O segundo exemplo é a Estratégia Nacional sobre a Segurança Social Básica (GoM, 2010). Enquanto o documento destaca o princípio de subsidiariedade, não prevê

um papel explícito para as autarquias nem para o ‘representante do Estado’ e, portanto, deixa a operacionalização das suas políticas nas zonas urbanas às escuras.

Estes exemplos, bem como a tabela acima, indicam que vários actores desenvolveram as suas próprias visões e propostas e poderão representar diferenças substanciais no uso ou na aplicação, e no significado de ‘descentralização’. Não está claro quem detém a liderança, a coordenação e a monitoria dos processos e estratégias (parciais). Além disso, as diferentes designações das propostas (PND, DPED, PEND, etc.) sugerem que o âmbito da tarefa para a formulação da estratégia de descentralização é entendido diferentemente por diferentes actores e em diferentes momentos.

Um olhar sobre os mecanismos de coordenação do governo poderá ilustrar este ponto.

No respeitante ao PPF, a coordenação (também em relação aos doadores) esteve sempre nas mãos do Ministério do Plano e Finanças (MPF), ou Plano e Desenvolvimento (MPD), respectivamente, apesar do facto de a Direcção Nacional de Administração Local (DNAL) do Ministério da Administração Estatal (MAE) se ocupar institucionalmente dos distritos e de ser, no início do milénio, instrumental na produção da legislação sobre os OLEs. No concernente às autarquias, a Direcção Nacional de Desenvolvimento Autárquico (DNDA) do MAE é responsável por ‘acompanhar ou seguir’ as questões e projectos de desenvolvimento municipal, exercendo, de facto, a função de tutela administrativa sobre as autarquias. Até 2005, a coordenação entre o MAE e o MPF sobre as questões relativas à descentralização era considerada positiva, basicamente devido a uma boa relação de trabalho entre os directores nacionais. Mas com as mudanças institucionais e de pessoal introduzidas no início do primeiro mandato de Guebuza (2004-2009), os desafios para a coordenação intragovernamental relativamente a questões da descentralização aumentaram.

No concernente à autarcização, a coordenação era mais do tipo *ad hoc*, através do Grupo Interministerial para o Desenvolvimento Autárquico (GIDA), presidido pelo MAE, embora a intenção do GIDA fosse a de promover a coordenação regular e exaustiva no apoio às autarquias, e, notavelmente, à descentralização sectorial.⁹⁹ O PPF continuou a ser coordenado pela sua Unidade de Gestão do Programa no MPD. Representantes seleccionados das agências doadoras e de programas de apoio municipal eram ocasionalmente convidados a participar nas reuniões do GIDA, normalmente presididas pelo Director Nacional para o Desenvolvimento Autárquico (DNDA) e, em algumas ocasiões, pelo ministro. Uma das tarefas do GIDA era implementar e monitorar as decisões nas Reuniões Nacionais das Autarquias realizadas em Manica e Lichinga em 2005.¹⁰⁰ Contudo, a cooperação dos ministérios de tutela nem sempre era aberta e o GIDA

eventualmente começou a ter reuniões cada vez menos frequentes. Uma tentativa, em 2009, de ressuscitar o grupo teve pouco sucesso, impedindo-o de produzir um impacto sobre o alinhamento dos programas autárquicos com apoio doador, a interacção com os ministérios chave (ex., MF) ou a documentação e disseminação das melhores práticas. O fraco desempenho do GIDA poderá ser explicado pela fraca capacidade institucional do próprio MAE, pela irregularidade das suas reuniões e pela falta de adesão das instituições que faziam parte do grupo com a sua agenda, bem como pela ausência de um mandato claro e TORs e pela falta de uma liderança dinâmica.

Um outro factor está relacionado com a economia política da descentralização e os seus programas de apoio. Vista a partir deste ângulo, a coordenação não é meramente uma questão técnica nem de vontade política. Interesses institucionais e mesmo pessoais desempenham um papel significativo. Conflitos e fricções entre os ministérios, departamentos e pessoas à volta da liderança, protagonismo e competição relativa ao acesso ao financiamento externo – por outras palavras, o comportamento informal e clientelista espelhado nas relações interinstitucionais – podem afectar negativamente a coordenação efectiva (Eaton *et al.* 2011: Capítulo 4).

Por último, a história infinita de formulação de uma estratégia de descentralização desde o estabelecimento do sistema dual de governos locais não é apenas uma história de muitas propostas por várias instituições, mas um processo caracterizado por ‘muitos consultores, mas pouca consulta’. Muitos documentos não estiveram sujeitos a um debate público amplo sobre numa questão tão importante como a descentralização, envolvendo não só o governo central mas também actores importantes, tais como as autarquias, o Tribunal Administrativo, o Parlamento e a sociedade civil.

4.2 Em direcção a uma estratégia nacional? Três tentativas exemplares

Dado o espaço limitado, faremos apenas uma breve análise de três documentos produzidos a partir de 2006, após a aprovação da legislação sobre os OLEs. Estes documentos são mencionados na tabela acima como documentos D, E e H e podem ser considerados como sendo o pensamento mais amadurecido ou aturado sobre questões estratégicas relacionadas com a descentralização, representando subsídios básicos para o processo de conceptualização em curso, da visão e estratégias do Governo Moçambicano – até aqui sem qualquer política e estratégia formalmente adoptadas em resultado destes exercícios.

4.2.1 Opções de políticas para as Reformas de Descentralização¹⁰¹ de Março de 2006

Partindo do existente quadro constitucional e *de facto* institucional bifurcado, os autores deste estudo analítico pretendiam tornar as visões estratégicas dos governantes moçambicanos mais explícitas, bem como apresentar opções para uma estratégia de descentralização dentro do contexto geral da reforma do sector público. As opções apresentadas foram:

- Um sistema unificado de governos locais, tanto para os distritos como para as autarquias, isto é, uma transformação gradual das administrações distritais em autarquias;
- Uma melhoria do actual sistema dos governos locais com um enfoque sobre os distritos, relações mais bem definidas entre o distrito e as autarquias e um enfoque mais profundo sobre a prestação de serviços, aliado a uma melhor dotação de recursos para ambos;
- Opção b), contudo centrada ao nível provincial, iria fortalecer consideravelmente o nível intermédio das relações intergovernamentais (fiscais) e atribuir um papel mais proeminente aos governos provinciais no concernente à supervisão, planificação, alocação de recursos e supervisão das agências sub-provinciais (executoras).

O documento contém uma abordagem (analítica) coerente para a definição e operacionalização do gradualismo, para ambos os tipos de governo local, e para a função da escolha política ou das opções políticas (coexistência ou convergência das duas formas existentes de governo local neste momento).

O documento também recomenda um processo de consulta abrangente na estratégia de descentralização, envolvendo todos os actores (governo, províncias, autarquias, sociedade civil e público em geral). Tendo em vista o seu carácter de documento estratégico, ele também faz propostas no concernente à abordagem de gestão e monitoria da descentralização, advogando a formulação de um programa nacional da descentralização, incluindo o apoio doador, logo que a política e a estratégia tivessem sido formalmente adoptadas.

4.2.2 Proposta de Anteprojecto da Política Nacional de Descentralização (PND)¹⁰² de Novembro de 2006

O documento, elaborado pelos consultores contratados pela UTRESP, tenta ir ao encontro do compromisso do governo relativo à elaboração e aprovação da política nacional de descentralização/estratégia, reflectindo um marco limite no Quadro de Avaliação do Desempenho definido para 2006 e 2007.¹⁰³ Ele combina os traços de um documento de política pública estratégica com os de um programa.

Sem uma âncora firme no quadro constitucional,¹⁰⁴ mas reflectindo a realidade empírica do sistema dual do governo local, os objectivos estratégicos e as escolhas permanecem vagos.¹⁰⁵ A sua ideia estratégica é a manutenção de um sistema dual. Nem o Gradualismo nem a descentralização fiscal são suficientemente abordados ou operacionalizados. Os critérios ou opções da estratégia não são apresentados de forma explícita, conduzindo a uma visão um tanto ou quanto deturpada do propósito estratégico da descentralização (por exemplo, em relação à transformação da administração pública ou à redução da pobreza).

4.2.3 Política Nacional de Descentralização e Estratégia de Implementação.

Proposta (PEND)¹⁰⁶ de Agosto de 2010

O governo, obviamente não suficientemente satisfeito com as propostas políticas/estratégias acima discutidas, iniciou um novo processo de desenho de uma Política Nacional e Estratégia de Descentralização (PEND), em Abril de 2008, quando os TORs foram apresentados publicamente, por ocasião do Seminário Nacional sobre a Descentralização, organizado pelo MAE.¹⁰⁷ Os consultores contratados para este fim, sob a liderança de Óscar Monteiro (ver Documento F), tinham a vantagem de serem capazes de tomar em consideração não só os documentos estratégicos previamente elaborados, mas também o concernente a subsídios substantivos de natureza analítica (Boex & Nguenha, 2008; Illal & Toneto, 2008; Tschinkel & Tump, 2008; Boex & Macuácuá, 2009). O trabalho foi inovador no sentido de que a equipa de consultores se reuniu com muitos representantes dos governos provinciais, distritais e municipais ou autárquicos e pôde contar com o apoio da liderança por parte do MAE e da sua Unidade Técnica de Descentralização (UTD), bem como do grupo de referência (MAE, MFIN, MPP, UTRESP).

As suas propostas, que se deveriam ter tornado um documento com um forte sentido de apropriação pelo MAE, tiveram vários elementos inovadores, tais como:

- O reconhecimento do princípio de subsidiariedade.¹⁰⁸
- Um horizonte temporal para as actividades por parte de vários actores, no concernente às actividades associadas à devolução, à desconcentração e à desburocratização.
- Monitoria da descentralização e estabelecimento de comissões ou comités aos níveis nacional e provincial para esse fim.
- Uma mudança do enfoque relativamente aos níveis subdistritais no elemento de desconcentração.
- O princípio da demanda por parte das comunidades para se tornarem municípios ou autarquias, complementando o princípio de nomeação (por instituições centrais).

- Maior autonomia fiscal e responsabilidade pela orçamentação e gestão financeira dos distritos.

Conceptualmente, o documento sugere quatro ‘pilares’ da descentralização, nomeadamente:¹⁰⁹

- Descentralização democrática eleitoral (autarquias).
- Descentralização administrativa participativa (OLEs).
- Desconcentração burocrática.
- Descentralização fiscal.

As instituições estabelecidas dentro da hierarquia desconcentrada subordinadas ao governo central (governos provinciais, distritais, chefe de posto, etc.) são reconhecidas como as principais forças motrizes ou condutores (‘actores’) da descentralização. O papel ‘ambíguo do Representante do Estado’ (Chiziane, 2008: 147) nas autarquias é mantido. Por outro lado, no respeitante à visão de descentralização, a comunidade (‘autarquia’ natural), o seu ‘empoderamento’ e o seu papel no desenvolvimento local para a redução da pobreza constitui o principal enfoque.

Conforme indicado em documentos prévios (à excepção do Documento D), o gradualismo é confirmado como um princípio, mas não operacionalizado e definido em termos de marcos limites/*benchmarks*. O mesmo se aplica à descentralização fiscal, não estando claro como os recursos orçamentais gerais deverão ser partilhados, e quando e em que condições as principais mudanças a favor das unidades sub-nacionais irão ocorrer.

Portanto, estão longe de estar definidas as condições que irão activar o processo de transformação a partir dos OLEs (‘descentralização administrativa participativa’) para as formas eleitorais municipais da descentralização, ou a partir da desconcentração burocrática para a descentralização administrativa participativa. É igualmente pouco claro que forma de descentralização (ou combinação) traz eventualmente o desejado ‘empoderamento’ da comunidade, o espaço definido para o envolvimento dos cidadãos e do Estado (local).¹¹⁰

Portanto, o documento responde apenas vagamente às questões que um documento estratégico e político deveria abordar: Quais são, no respeitante ao cronograma, o sequenciamento das acções, as mudanças das responsabilidades, os recursos e o poder, os pontos-chaves da descentralização em Moçambique? A que é que o Estado Moçambicano e o seu sistema de administração de políticas públicas se assemelham ou assemelharão, por exemplo, daqui a 20 anos?

5. Conclusões

O ponto central da questão no respeitante ao desenvolvimento de uma política e de uma estratégia de descentralização coerentes em Moçambique é a incompatibilidade dos elementos constituintes da devolução e da desconcentração, dependendo do caminho percorrido desde a conjuntura crítica em inícios da década de 90.¹¹¹

Conforme já foi observado, existe uma incompatibilidade lógica. Considere-se, por exemplo, o Elemento AF (Autonomia/Autoridade com respeito às questões fiscais, orçamentais, patrimoniais). A partir de um ponto de vista lógico, é impossível que esta autonomia exista e não exista ao mesmo tempo, a não ser que exista uma perspectiva de longo prazo para a introdução da autonomia fiscal nos governos locais onde ela não existe no momento presente, isto é, para autarcizar gradualmente os governos distritais. O gradualismo deverá dar uma resposta a este sequenciamento. Na medida em que não é operacionalizado na proposta estratégica discutida, a inconsistência lógica permanece e as perspectivas continuam vagas.

Vamos, contudo, assumir que o gradualismo é definido e operacionalizado com uma sequência clara de instalação de autarquias nos territórios distritais (vilas, aldeias) onde elas não existiam antes. Qual seria o resultado? Como é que estruturas do nível central organizadas',¹¹² ou 'vilas', com as suas infra-estruturas económicas, sociais, comerciais, etc., e a sua dinâmica económica e relações de intercâmbio social com o interior, seriam 'cortadas' e institucionalmente transformadas em município, com os seus traços chave da democracia eleitoral, autonomia e autoridade fiscal? Não seria isto o equivalente a retirar ou extrair o 'coração' económico, fiscal e administrativo de uma região empobrecida que permanece uma parte do distrito e privada de recursos importantes, tal como a receita das transacções do mercado? Seria isto compatível com o objectivo estratégico geral do desenvolvimento socioeconómico e do alívio da pobreza?

E qual seria a aparência do sistema local do governo Moçambicano e a sua capacidade de desempenhar funções básicas (prestação de serviços), em tais condições, incluindo a sua legitimidade, considerando a perspectiva da sua fracturação?

O aumento gradual no número das autarquias também implicaria *manter todas as outras coisas constantes*, nomeadamente as incompatibilidades fiscais, e a relativa redução da porção de cada autarquia na transferência do Estado central, na medida em que existe um tecto legal (de 1.5% da receita doméstica total).¹¹³ A porção disponível teria que ser dividida em muito mais sub-porções ou fatias, implicando pedaços muito menores para cada um.

Esta análise apresenta um forte argumento a favor de uma revisão profunda e crítica do percurso que a descentralização seguiu até agora. Estes argumentos ecoam noutros contextos (Chiziane, 2008).

É evidente que o resultado desta abordagem, parcialmente documentada neste volume, é vago em termos do pensamento político e estratégico, e da implementação. Não obstante algum progresso feito, notavelmente nas autarquias e no concernente à provisão custo-eficiente de serviços (ANAMM/Banco Mundial, 2009) e das práticas democráticas eleitorais, com o aumento da participação política nas autarquias (Chiziane, 2008: 145), o resultado geral é, de certa forma, ambíguo e insatisfatório, relativamente às expectativas elevadas no início do processo da descentralização.

De facto, o estado central e particularmente os sectores resistiram à devolução e às pressões das autarquias no sentido de aumentar substancialmente a sua porção do orçamento nacional, que se encontra entre as mais baixas em comparação com outros países africanos (Dickovick & Riedl, 2010:24). Além disso, a complexidade e o custo de transacção para os governos locais – e para os cidadãos – aumentaram: existem agora, de facto, três tipos de governos locais: governos distritais e suas ‘estruturas’ subordinadas, governos municipais e o representante do estado ‘no último caso’. Parece ser não só uma solução ineficaz e ineficiente, mas, acima de tudo, a mais cara, considerando que os três possuem os seus próprios custos periódicos (predominantemente salários e custos operacionais), financiados através da contribuição dos cidadãos (e, até certo ponto, do financiamento doador).

Este processo também levou a uma percepção generalizada, por parte dos líderes políticos a todos os níveis do governo e dos cidadãos, de que as autarquias realmente não fazem parte, ou estão fora, do Estado. Esta percepção poderá ser atribuída, em primeiro lugar, à designação dada às autarquias, sugerindo um tipo de entidade autónoma, auto-suficiente, quase independente. E, em segundo lugar, existe até agora a falta de um princípio claro de subsidiariedade que definiria tarefas e atributos a todos os níveis da administração pública do mesmo Estado. Esta percepção é claramente absurda em termos conceptuais e práticos e não é um bom agouro para a construção do Estado e sua consolidação através da reforma do governo local.

Cada uma das componentes conceptualmente diferentes e (parcialmente) mutuamente exclusivas, constituindo a abordagem moçambicana bifurcada para o governo local, tem visto o seu próprio processo de dissipação: por um lado, novas autarquias foram criadas e a sua base tributária foi reformada e melhorada em 2008. Por outro lado, a OLE recebeu apoio através da OIIL e da difusão do modelo do PPF, que agora é um programa nacional. Este modelo também foi expandido para as zonas urbanas através do Programa Estratégico de Redução da

Pobreza Urbana (PERPU) para o período de 2011-2014.¹¹⁴

Isto pode significar que o conflito potencial subjacente no seio da Frelimo, que, de 1996 em diante criou e consolidou este processo bifurcado, não foi resolvido. O grupo reformista foi fortalecido pelos presidentes dos conselhos municipais como potenciais aliados. Por outro lado, o défice democrático nos distritos, a arena da batalha para a democracia real (Nguenha, 1992), não foi resolvido, e eles permaneceram sob o controlo do governo central. Esta tendência foi acentuada a partir de 2005.

Ao mesmo tempo, e paralelo a este processo, as intervenções centralistas nas autarquias aumentaram ao longo do tempo e o aspecto funcional do gradualismo, isto é, o aumento da transferência das funções e recursos, estagnou, apesar da legislação que deveria ter facilitado este tipo de gradualismo. Em algumas autarquias, notavelmente naquelas onde existe de facto ou o potencial eleitorado a favor dos partidos da oposição, um Representante do Estado [Central] foi instalado, o que limita o espaço de manobra dos órgãos de tomada de decisões municipais e é uma fonte de conflito mesmo em relação à provisão de serviços básicos.¹¹⁵ E, provavelmente de maneira excepcional no caso da Beira, que é gerida pelo presidente do município da oposição Deviz Simango e pelo seu partido MDM, o governo central tentou redefinir as fronteiras municipais, o que teria implicado a perda do número de votos e contribuintes, ou uma restrição significativa da base institucional municipal (Chaimite, 2010).

Além do mais, o envolvimento e, possivelmente, a interferência dos representantes centrais da Frelimo e da Renamo nas questões municipais aumentou, com um impacto negativo num processo dinâmico de democracia local. Exemplificativo é o processo de selecção dos candidatos a presidente dos conselhos municipais por parte das delegações do partido central, ou a PAI, no qual o Presidente do País (e da Frelimo) dá 'orientações', durante as suas visitas provinciais, que afectam potencialmente a tomada de decisões e a alocação de recursos nas autarquias. Críticos, mesmo ao nível dos ministérios, indicam que através da PAI está a emergir um sistema de planificação, orçamentação e monitoria paralelo ao estabelecido sistema dos OLE, que mina as funções de supervisão parlamentar no concernente ao orçamento.¹¹⁶

Tendências em direcção à re-centralização têm sido observadas, por exemplo, no sector de águas.¹¹⁷ Analisando o quadro legislativo e a prática da descentralização em Moçambique, Chiziane (2011) discerne 'tendências de re-centralização do poder administrativo'. Ele indica um conjunto de decretos legislativos chave (muitos dos quais em forma de decretos do Conselho de Ministros e não actos legislativos ou leis aprovadas pelo Parlamento), que ilustram este ponto. Entre eles, destacam-se os seguintes:

- Decreto 65/2003, que estabelece a figura do Representante do Estado nas autarquias, que é visto como um tipo de ‘comissário central’, disfuncional para a auto-governança municipal e incorporando um ‘marco importante’ da re-centralização (Chiziane, 2011: 41ff).
- Decreto 51/2004, que regula a organização e a operação de serviços técnicos e administrativos das autarquias. Isto é visto como uma ‘clara violação’ do princípio constitucional de auto-governança e autonomia administrativa das autarquias, notavelmente tomando em consideração as implicações orçamentais do decreto para as despesas correntes ou periódicas, isto é, para salários (Chiziane, 2011: 46ff).
- Decreto 33/2006, que define o quadro para a transferência de funções e competências (por exemplo, por implicação, recursos) para as autarquias que solicitaram tal transferência. Na opinião do autor, o decreto viola o princípio de subsidiariedade e reflecte uma forte resistência, por parte das autoridades centrais, à transferência de funções e recursos, por exemplo, na área do ensino primário, contrariamente à melhoria das condições do quadro de provisão de serviços autárquicos básicos.
- Lei 6/2007, que revê as competências do Ministério da Administração Estatal como órgão de tutela concernente aos actos administrativos municipais. Esta lei introduz instrumentos de sanção à função do MAE de tutela, enquanto o autor argumenta que estes deveriam permanecer nas mãos do Tribunal Administrativo, salientando a necessidade de manter uma separação clara entre os poderes judiciário e executivo.

Moçambique parece ser, pelo menos parcialmente, uma excepção na interacção entre a descentralização e a re-centralização analisada por um recente estudo comparativo (Dickovick, 2011). Enquanto podemos observar esta ‘dialéctica’ em operação em Moçambique, basicamente orientada por diferentes opiniões no seio da Frelimo e facilitada pela ausência de uma estratégia de descentralização bem definida, notamos uma diferença substancial relativamente à principal causa da re-centralização observada por este autor. De acordo com Dickovick, a re-centralização irá provavelmente ocorrer quando a liderança do país procurar resolver uma crise económica extraordinária. No caso de Moçambique, a re-centralização não tem sido associada a uma crise económica, ao contrário disso, considerando as taxas de crescimento impressionantes que o país testemunha desde o início da década de 90.

Uma tendência percebida em direcção à re-centralização em Moçambique – apesar de um discurso político a favor da descentralização – parece ter sido basicamente conduzida por dois factores: em primeiro lugar, pela adesão à ideia

do controlo central dos recursos e políticas, inerente à trajectória da Frelimo para exercitar o poder; em segundo lugar, a actual liderança da Frelimo, incluindo o presidente, é considerada como tendo mais simpatias pela desconcentração do que pela autarcização, isto é, pelas agências do governo local que estão sob a influência e controlo do governo central. Esta posição poderá ser formada pelos receios políticos no seio do partido no poder em relação ao facto de a oposição (MDM) estar a ganhar mais poder ao nível local do governo – um receio que não é injustificado, se olharmos para a vitória eleitoral impressionante do MDM na capital provincial da Zambézia, Quelimane, nas eleições autárquicas de Dezembro de 2011.

O que foi anteriormente exposto leva-nos a concluir que houve uma consolidação da abordagem bifurcada da administração pública territorial e do governo local nos últimos 15 anos. As divisões políticas entre as 'duas classes' de cidadãos (Chiziane, 2008: 146), nomeadamente entre cidadãos municipais com sufrágio eleitoral local simples e 'sujeitos'¹¹⁸ sem poder substancial emergindo do voto e, portanto, com força de intervenção limitada nos assuntos locais, foram cimentadas. Tanto a autarcização como a desconcentração têm assistido à sua própria dinâmica positiva em termos de opiniões (*feedback*), desenvolvidas de uma forma de cima para a base, mas não estão reconciliadas através de uma política nacional de descentralização claramente definida. Além disso, o processo simultâneo da desconcentração e da devolução é incoerente na sua própria lógica de gradualismo e poderá ser contrário ao estabelecimento de um local eficaz, eficiente e transparente, especialmente no concernente às suas funções de prestação de serviços. Portanto, a complexidade do governo local e da governação criada pelo governo central aumentou, tal como o número de leis que governam a descentralização e os governos locais. Se os critérios-chave para uma descentralização bem-sucedida constituem um quadro simples e fácil de entender pelos governos locais e igualmente pelo cidadão, bem como um processo político local viável (Wunsch, 1998) que, através de negociações da base para o topo e de batalhas políticas influenciam e moldam os resultados da descentralização, então Moçambique não constitui um caso com uma história de sucesso. A complexidade do governo local e da governação local, bem como a contínua ausência de uma estratégia de descentralização coerente, em que os governos locais teriam a palavra, tiveram efeito no fortalecimento da influência do Estado Central e do partido político dominante ao nível do governo local e prejudicaram a emergência de um governo local eficiente e eficaz, tanto nas suas formas desconcentradas como devolvidas. Olhando para este diagnóstico no seu todo, não se augura nada de bom para uma descentralização de sucesso, eficaz e sustentável em Moçambique e para um papel activo de todos os cidadãos neste processo, conforme pretendido pelo próprio pensamento estratégico inicial do

governo. Será Moçambique apenas um outro caso em que um processo ‘lento, da base para o topo, através do qual é construída uma constituição pública genuína, um processo que reflecte e elabora valores geralmente mantidos, que é construído sob relações políticas existentes e protege a diversidade social, nunca se pode desenvolver’ (Wunsch, 2000: 487)? Haverá novamente uma conjuntura crítica para que Moçambique revise o âmbito e a abordagem da descentralização?